A WIN-WIN SOLUTION:

Creating a National Alternate Dispute Resolution System
For Amateur Sport in Canada

Report of the Work Group
to the Secretary of State (Amateur Sport)

May 2000

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY 1

BACKGROUND 4

The ADR Experience in Canadian Sport 5
Terms of Reference for the Work Group 6
Methodology 6

CONTEXT: DISPUTE RESOLUTION WITHIN CANADIAN SPORT 7

A NATIONAL ADR MODEL 11

Implementation 12
Mediation and Arbitration Panels 16
System Administration 16
Legal Counsel 17
Funding 17

AN OMBUDSPERSON FOR AMATEUR SPORT 19

FOLLOW-UP & REVIEW 20

APPENDIX A: SUMMARY OF RECOMMENDATIONS 22

APPENDIX B: SUGGESTED ACTION PLAN 25

APPENDIX C: PROPOSED MODEL FOR A NATIONAL ALTERNATE DISPUTE RESOLUTION SYSTEM FOR AMATEUR SPORT IN CANADA 27

APPENDIX D: MEMBERS OF THE WORK GROUP 28

APPENDIX E: RESEARCH AND CONSULTATION RECORD 30

ENDNOTES 33

• EXECUTIVE SUMMARY

There is an urgent need for policy reform within the amateur sport community in Canada. Due to a lack of fair and consistent policies, or to the improper administration of those policies, athletes and other participants in sport are being disciplined, harassed and denied opportunities without proper recourse to a hearing or appeal. Sometimes, even with policies in place and properly administered, the participants to a dispute need recourse to an impartial, third party.

These problems are widely acknowledged within the amateur sport community in Canada. They stem primarily from systemic difficulties and not the intentions of the thousands of Canadians whose volunteer and professional efforts constitute the administrative foundation of Canadian amateur sport.

The Secretary of State (Amateur Sport) is well aware of the need for an alternative to the courts to resolve these disputes. In January 2000, he created a Work Group made up of members of the sport community and charged them with developing a model for alternate dispute resolution (ADR) which could be applied to the amateur sport community on a national level.

The Work Group solicited and received input from a wide array of groups and individuals involved in sport and ADR today. The overwhelming consensus of the sport community is that a permanent national ADR program would make an immensely positive impact on the culture of sport in Canada.

The Work Group's recommendations are three-pronged:

1. PREVENTION

The Work Group believes, based on the information collected during the course of its work, that many of the disputes which arise in amateur sport in Canada could be prevented through the establishment of fair, transparent and consistently applied policies and procedures within sport organizations. It therefore recommends that the federal government require, through legislation, that all National Sport Bodies adopt a separate and overarching policy that provides:

- a level of appeal of internal decisions;
- access to mediation services, where appropriate; and
- access to arbitration that will be final and binding upon the parties to a dispute.

Further, the Work Group recommends that the federal government provide support and resources to the sport community to assist organizations in meeting these expectations and in moving toward best practices in policy areas such as discipline, team selection, doping and harassment. This support would be provided in the form of a **Policy Resource Centre**, housed within a separate organization and funded by the federal government.

2. A National ADR Program

There is overwhelming support within the amateur sport community for a sport-specific alternate dispute resolution program at the national level. The Work Group therefore recommends that the federal government initiate the process of creating such a program with the following features:

- **Mandatory**: Access to alternate dispute resolution should be a right guaranteed to all participants of National Sport Bodies.
- **National - Provincial**: While ADR will be mandatory for National Sport Bodies, access to the program will be open to provincial sport bodies by agreement.
- **Governed by a Council:** In order to maintain credibility and independence from any existing sport body, the ADR Program should be governed by a newly established Council for ADR in sport.
- **Mediation and arbitration**: The program should provide mediation and arbitration services. The council will select a panel of mediators and arbitrators with knowledge and experience in sport who will be paid should they be selected for a case.
- **Linked to the international Court of Arbitration for Sport**: The CAS is a successful and highly regarded dispute resolution program currently exploring the development of partnerships with sport bodies in other countries. A link to the CAS would bring the new Canadian ADR program credibility as well as provide trained Canadian arbitrators for use at major international events.
- **Legal counsel:** The parties to a dispute should have recourse to legal counsel, if they so desire, although this Report does not address how such counsel would be obtained or provided.
- **Staffing/human resources:** Secretariat services will be required in order to administer the ADR process. These services may be provided through the hiring of staff or through a third party service contract.
- **Funding:** The Program should be fully funded in its initial stages by the federal government, with a longer term goal of diversifying its funding sources. Funding for the Program should not be derived from existing funding for amateur sport.

3. Monitoring

While the initiatives described – broad policy change and a national sport-specific ADR program – will make a significant impact on the culture of amateur sport in Canada, these changes will require ongoing monitoring and revision. The Work Group was persuaded by the arguments of many groups and individuals in sport of the need for an **Ombudsperson for Amateur Sport**. This individual would act as the watchdog for the sport community, investigating complaints concerning the administration of policies and executing of procedures, and issuing a public report annually, with recommendations to the sport community and the federal government.

The Work Group was encouraged in its deliberations by the widespread support it received for its work from all quarters -- athletes, coaches, volunteers and sport organizations. It is clear that the entire community is looking for a solution to the current situation in which costly, time-consuming legal battles often result in destroyed relationships.

The Work Group believes its recommendations will benefit all members of the sport community in Canada through a three-pronged effort to ensure the policies, procedures and resources are in place to prevent and resolve disputes and monitor the results. In short, this Report presents a win-win solution that the Work Group believes, will greatly improve the culture of amateur sport in Canada.

• BACKGROUND

An athlete meets all of the criteria for selection to Canada's national team yet, days before the team departs for the Commonwealth Games, he is told he is no longer on the team.

Two members of the Canadian Team at an international competition go out for dinner, get held up in traffic and miss their curfew. They are sent home the next morning with no opportunity to explain themselves.

A wheelchair athlete is suspended for two years after a random doping test that she and her coach believed was improperly conducted.

A national coach is suddenly fired a few months prior to the Olympics amid rumours of sexual harassment.

These cases are typical of the disputes that arise in amateur sport in Canada. Some of them were resolved through an established mechanism for the appeal of decisions made by sports organizations. In other cases, however, participants lost valuable opportunities and their only recourse was to appeal to the courts – often at great personal stress and expense to all of the individuals involved.

Like all Canadians, athletes and coaches are guaranteed the right to "due process" or "natural justice" in the treatment they receive from the organizations in which they are members. However, these rights are periodically ignored, even violated. Sometimes the infringement of rights is a result of the substance of a rule or regulation. Sometimes it is a result of the procedures – or lack of – used to enforce the rules. Sometimes it simply results from poor or unfair decision-making. Quite often, the decision maker's intentions are good, but the decision made is simply a wrong one. Good intentions or not, the cumulative effect is unfairness for those affected, and an increasing amount of litigation over disputes. Most of the unresolved disputes in amateur sport involve issues of team selection, discipline, anti-doping protocols and, most recently, harassment.

Past experience has shown that litigation is an inappropriate method of resolving most disputes in sport. It is costly, time-consuming, destroys relationships and takes a huge personal toll on those involved. Instead, there is increasing support among those involved in sport for policies and procedures that can help athletes, their coaches and sporting organizations resolve disputes outside of the court system. So-called "alternate dispute resolution" (ADR) systems – such as mediation and arbitration – have proven effective in resolving conflicts in a timely, fair, and cost-effective manner that meets the needs of both parties. In other words, ADR creates the opportunity for a win-win solution – one in which both sides leave satisfied that the issues have been fully aired and a decision fairly rendered.

What is Alternate Dispute Resolution?

Alternate dispute resolution has been defined as a series of processes that are alternatives to litigation.[1] ADR processes include prevention, negotiation, mediation, facilitation and arbitration. The goals of an ADR system are to:

- Reduce time and costs for dispute resolution.
- Maintain or improve the disputants' relationship.
- Ensure that the outcome of the system is workable, durable and implementable.
- Develop a process that people can learn from.[2]

The two most common forms of ADR are mediation and arbitration. Mediation is the use by disputing parties of a neutral third party to facilitate their own resolution of their dispute. It works only when both parties agree to engage in the process and where there is some hope of a mediated solution. Mediation only brings a dispute to an end if both parties, with the intervention and assistance of the mediator, are able to come to an agreement that resolves the dispute.

Arbitration, on the other hand, employs a neutral third party to hear the evidence and decide for the disputants how their conflict should be resolved. Arbitration tends to be more structured and formal than mediation. Unlike mediation, arbitration will bring finality to the dispute whether the parties agree or not; an arbitrator's decision is, and is meant to be, final and binding on the parties to the dispute. Indeed, the decision of the arbitrator may not accord with the resolution suggested by either party, but it will be final.

In both mediation and arbitration, the independence of the third party – whether one individual or a panel – is critical. Both methods also tend to be more successful when the mediator or arbitrator has expertise in the area being disputed.

- **The ADR Experience in Canadian Sport**

In 1994, the Canadian Sport Council approved the concept of ADR at its annual congress and struck a committee to advance the concept. The committee recommended an independent ADR mechanism for national sport[3] and the Council issued a request for proposals for implementing it. The contract was awarded to the Centre for Sport and Law and, by February 1996, with financial assistance from Sport Canada, the ADR program was launched as a two-year pilot project.[4]

Before the end of the pilot project, the Canadian Sport Council was dissolved. The Canadian Centre for Ethics and Sport briefly carried it on, but for the last few years, the ADR program has been in a vacuum with no organization to facilitate its evolution in Canadian sport.

Nevertheless, since that time, the idea of an ADR system has continued to gain support. A number of provinces have taken steps to develop their own ADR programs. This has prompted the Federal-Provincial-Territorial Sport Committee (FPTSC), over the past two years, to investigate the merit and means of developing a national network of ADR programs by which common elements of an ADR program could be shared for mutual benefit.

A 1998 survey conducted for the FPTSC by the Centre for Sport and Law determined that while there exist shared views of ADR for sport and common needs across all jurisdictions, no "champion" had emerged to lead the introduction of ADR across all

jurisdictions. Rather, the survey found, all but a few jurisdictions were operating on an ad hoc, reactive basis and were likely to do so until a sense of urgency or crisis emerged to trigger systematic and collective response. [5]

In January 2000, the federal Secretary of State (Amateur Sport), the Hon. Denis Coderre, M.P., announced the appointment of a Work Group to develop a national Alternate Dispute Resolution system for amateur sport in Canada. This Report presents the findings and recommendations of that Work Group.

- **Terms of Reference for the Work Group**

The objective of the Work Group was to prepare, for submission to the Secretary of State (Amateur Sport), several options for the development of a National Alternate Dispute Resolution System and support structures, for use by the national sport community that will:

- Ensure access to independent alternate dispute resolution processes for all participants in the Canadian sport system;
- Strengthen the transparency and accountability of the national sport system and national sport organizations through clarifying their responsibilities to athletes, coaches and other stakeholders;
- Ensure that the independent alternate dispute resolution processes are equitable to all participants;
- Build on the experience gained since 1994, and particularly the Centre for Sport and Law's assessment of elements requiring immediate attention, including
    - Information resources;
    - Adjudicator/mediator recruitment and training;
    - Integration of related programs;
    - Accountability framework for sport associations.
- Facilitate the integration of Provincial/Territorial ADR programs so that the principles and processes of the National ADR System could be harmonized throughout all jurisdictions in Canadian amateur sport.

A list of members of the ADR Work Group is attached as Appendix D.

- **Methodology**

The Work Group met three times between January and March 2000, once in Toronto and twice in Montreal. Sub-groups were formed to complete research and to report on specific elements of the program. Two members of the Work Group met with representatives of the international Court of Arbitration for Sport.

The wider amateur sport community in Canada also played a role in the ADR Work Group's deliberations. A letter sent to all National Sport Organizations, Multi-Sport/Service Organizations, Major Games Organizations and some Provincial Sport

Organizations solicited input on the desired features of an ADR system and requested copies of internal policies on dispute resolution and appeals. In all, almost 60 organizations responded to the request. Informally, an even wider network of sport organizations and leaders contributed their ideas and information to Work Group members.

The Work Group looked both within and outside of sport, and both in Canada and to other jurisdictions, for models of ADR and related programs that could be applied to this context. Experts in alternate dispute resolution also provided an enormous amount of information to the group.

The Work Group was gratified by the amount of information and input supplied by the sport community. The response clearly demonstrated widespread interest in the establishment of an ADR system for amateur sport. A list of some of the people and organizations that provided information and support to the Work Group is attached as Appendix E.

• CONTEXT: DISPUTE RESOLUTION WITHIN CANADIAN SPORT

Canadian law has established the right to procedural fairness within sport organizations. The requirement of fairness applies to all decisions within the organization -- eligibility, team selection, discipline of club members, regimes for training, procedures for drug testing, appeals of decision or other matters.

Regrettably, this well-established right has not translated into an amateur sport system that fully reflects the principles of due process and natural justice. Instead, the Work Group discovered that some decisions within sport and sport organizations continue to be made without hearings or opportunities for appeal; that the arbitrary authority of the coach and other officials continues to reign completely unfettered within some sports; and, that the current culture of amateur sport is still one in which individuals are generally not encouraged to pursue their rights.

Within some sports, tremendous power rests within the members of the Board of the national organization, the staff, officials and coaches. As a result, athletes and other participants are often reluctant to pursue any avenues for dispute resolution open to them for fear of future reprisals.

That said, there has certainly been some progress within the sport community. During the 1990s, many organizations and jurisdictions implemented appeal procedures for athletes and other participants, and some have instituted alternate dispute resolution mechanisms as a formal component of the decision-making process.

A review of existing policies submitted by sport organizations revealed the following:

- Most national sport organizations have an internal appeal process, though the location of that policy varies widely and, in some cases, does not apply to all decisions of the organization.
- Over half of the organizations responding to the request for information/consultation did have provisions for independent arbitration and/or mediation.

- There are inconsistencies in the policies and procedures of some sport organizations.
- Some organizations do not stipulate that arbitration is final and binding, thereby allowing for appeals to the courts of arbitration decisions.

Sport Solution, a service developed by Athletes CAN, in conjunction with the University of Western Ontario Faculty of Law, provides assistance to athletes who wish to appeal a decision of a sport organization. Between January and October of 1999, case workers at Sport Solution dealt with 137 cases. These represent athletes who approached the service for assistance in having their complaint pursued through the appropriate channels. Of those 137 complaints:

- 67 (49%) concerned issues of team selection.
- 22 (16%) concerned funding and carding issues.
- 8 (6%) concerned disciplinary action.
- 2 (1%) concerned doping.
- 38 (28%) concerned other issues.
- Of these 137 cases, 42 (31%) were pursued through to an appeal – almost all through litigation.
- Arbitration was used only in two cases; mediation in one.

The Centre for Sport and Law, the private law firm which has run the pilot ADR project since 1996, reported over 60 contacts involving disputes in sport organizations during the intervening period. The vast majority of these disputes stem from complaints of harassment, usually of athletes by coaches. Though advice and assistance were most often sought by the heads of sport organizations, the Centre also reports several contacts with parents, athletes, coaches and board members. Many of these cases were complicated by vague or ill-thought out policies or the lack of any policy or procedure to deal with the matter.

Despite extensive discussion and research on dispute resolution in sport, it is clear that athletes continue to face formidable barriers in securing their rights to 'natural justice' within sport in Canada. Other participants, such as coaches and professional and volunteer administrators, would also benefit from the broad protection of rights.

All of this information quickly led the Work Group to the conclusion that an ADR system cannot work in isolation from the policies and procedures of the sport organizations it aims to serve. Further, the Work Group determined that prevention of disputes through appropriate, fair and transparent policies and procedures should form an essential component of the ADR initiative.

There are cases in which a dispute erupts not over the administration of a policy but over the substance of the policy itself. The Work Group acknowledges the right of a sports body to develop and implement its own policies through a democratic process and this Report is not intended to infringe on that process in any way. Disputes over the substance of a policy should continue to be dealt with through the decision-making processes of each sport organization.

Where the Work Group saw the need for dramatic improvement is where the right to natural justice is jeopardized by inconsistencies and deficiencies in an organization's policies and procedures or where decision-makers lack proper knowledge. Given the reluctance and capacity of some sport organizations to rectify their own policies and procedures and to train decision-makers, members of the Work Group agreed that it is time for the federal government to legislate athletes' and coaches' rights in Canada and to assist the sport community in meeting the requirements of natural justice in decision-making.

Recommendation 1:

That the Secretary of State (Amateur Sport) require, either through amendments to the Fitness and Amateur Sport Act (FAS Act) or through introduction of new legislation, that all national sports bodies adopt a separate and overarching policy that:

- *institutes an appropriate internal appeal process incorporating the principles of natural justice; and*
- *provides for mediation and arbitration in the event of a dispute of any internal decision; and*
- *ensures that the results of arbitration are final and binding upon the parties involved in a dispute.*

For the purposes of this and subsequent recommendations, 'National Sport Bodies' are defined as:

Any national sport organization that is

- *federally incorporated, or that applies to become federally incorporated, and/or*
- *a registered Canadian amateur athletic association as designated by the Minister of National Revenue, or that applies to the Minister for such registration.*

Note that this definition includes national Multi-Sport Organizations such as the Canadian Interuniversity Athletic Union, Major Games Organizations, such as the Canadian Olympic Association, as well as single sport organizations, commonly known as National Sport Organizations.

While the provision of model clauses for such policies will assist sport bodies, the Work Group also recognizes that a "cookie cutter" approach to policy development is not a complete solution. Policies will need to be refined to meet the distinct needs of each organization and revised over time based on the experience gained in implementing them. The Work Group therefore proposes the development of a Policy Resource Centre for Sport Policy with the role of collecting and disseminating information and policy models for adaptation by national and provincial sport bodies and of training volunteers and professionals in the administration of policies.

The Work Group recognizes that some of this work is being done by existing organizations, including: Centre for Sport and Law Inc., Canadian Centre for Ethics in Sport (CCES), Sport Solution, Sport Information Resource Centre (SIRC), National Sport Centres, and the Canadian Association for the Advancement of Women and Sport and Physical Activity (CAAWS). These organizations would continue to play a role in policy development and the provision of specialized services in their respective areas but the creation of a Policy Resource Centre would serve to centralize the information, educate sport organizations and individuals, ensure the training of leaders, and, most importantly, to bring about positive change in the culture of sport.

As an immediate measure, the Secretary of State (Amateur Sport) should initiate the establishment of the Policy Resource Centre for Sport. Once the organizational framework for the entire ADR program is in place, as described later in this Report, the Policy Resource Centre would be relocated there.

Recommendation 2:

That the Secretary of State (Amateur Sport) ensure the establishment of a policy resource centre to assist National Sport Bodies and other sport bodies with the design and structure of policies related to internal appeal mechanisms and alternate dispute resolution and to ensure appropriate training for decision-makers in the national sport community on the development, interpretation and implementation of these policies.

A National ADR Model

A national program of alternate dispute resolution will initiate important changes in the culture of amateur sport in Canada. Conflicts can be resolved relatively quickly, which is particularly important in situations where an athlete's ability to compete is at stake. ADR is less costly than the courts. Decisions made by trained and experienced mediators and arbitrators will incorporate a general knowledge of the sport system. Perhaps most importantly, ADR provides the right to natural justice where the internal policies and procedures within a sport or organization may have failed to do so.

The Work Group examined a number of ADR models in the course of its deliberations. The experience of the ADR pilot project, carried out by the Centre for Sport and Law, has highlighted the need for information, mediator/arbitrator recruitment and training strategies, related supports for athletes and organizations and an accountability framework for the program.

The Court of Arbitration for Sport at the international level also has features that appealed to the Work Group. The CAS operates under the administrative and financial authority of the International Council for Arbitration in Sport, composed of independent individuals, and offers dispute resolution services specific to the needs of the sports world.

Consultations within the Canadian sport community led to the following conclusions:

- There is widespread support for a national ADR program as a means of dealing with disputes that cannot or have not been resolved internally.
- The ADR program should be independent from any sport ensuring no conflict of interest on the part of the administrators of the system.
- Mediators and arbitrators should be knowledgeable in sport and competition but not currently involved in the sport in question.
- The ADR program must be widely promoted to ensure that all participants are aware of their rights, and that the Canadian sports system has an obligation to protect rights.
- Disputes must be resolved in a timely manner.
- The program must be accessible -- in terms of language and geography – and should be easy to understand.
- The program must be affordable.
- The program should, where appropriate and agreed by the parties, maintain confidentiality. Results of decisions, however, should be reported publicly to facilitate progress toward best practices.
- Arbitration must be final and binding upon the parties.
- There should be a provision for provincial sport organizations, and their members, to use the national ADR system.

Based upon its study of existing models, and the input of the sport organizations, the Work Group was convinced that a national, sport-specific program of alternate dispute

resolution is necessary to maintain the integrity and credibility of Canadian amateur sport and, indeed, is widely anticipated by the sport community.

Recommendation 3:

That the Secretary of State (Amateur Sport) ensure the establishment of the structures required to support an alternate dispute resolution (ADR) system incorporating the following principles:

- *Sport-specific*
- *Independent of any sport organization or government*
- *Not for profit*
- *Affordable*
- *Accessible*
- *Timely, and*
- *Confidential, where appropriate.*

And that,

- *Provides a mandatory level of appeal for the resolution of disputes within National Sport Bodies when disputes have not been resolved through an internal process;*
- *Offers an optional level of appeal for disputes within provincial sport organizations when disputes have not been resolved through an internal process; and*
- *Offers dispute resolution through mediation and arbitration services.*

Implementation

Though a number of national organizations would adopt, and indeed have adopted, ADR on a voluntary basis, it is the consensus of the Work Group that the new national ADR program should be mandatory for National Sport Bodies. This would avoid the risk that key players would not opt in, which would have implications throughout the Canadian sport system, particularly for doping matters.

Accordingly, the Work Group recommends the adoption of the ADR system be mandatory in Canada for all National Sport Bodies, as defined in Recommendation 1.

Recommendation 4:

That the Secretary of State (Amateur Sport), either through amendments to the Fitness and Amateur Sport Act (FAS Act) *or the introduction of new legislation, require that National Sport Bodies institute a provision for appeal of disputes to the national alternate dispute resolution system.*

The transition to a sport system that incorporates ADR as a mandatory element is envisioned as a two-stage process. During the first phase – or transition phase – the Work Group suggests that the Secretary of State (Amateur Sport) notify relevant organizations of the Government's intention to legislate ADR and provide assistance to sport

organizations in their efforts to incorporate ADR into their own policies. This role would be part of the mandate of the Policy Resource Centre suggested in Recommendation 2, above.

Resources provided to National Sport Bodies should include:

- All necessary information regarding the new requirements of the new or revised *FAS Act* and the ADR system and related structures.
- A sample mandatory mediation and arbitration clause.
- Suggested procedures for mediation.
- Suggested procedures for arbitration.
- Sample policies and procedures in areas such as team selection, discipline, doping and harassment.

After a reasonable period of time (perhaps one year), the Secretary of State (Amateur Sport) should ensure the implementation of the mandatory phase of the ADR program. At this point, those organizations that have not yet incorporated provisions for ADR into their internal policies would be subject to sanctions by the Government of Canada.

Scope

The Work Group spent a substantial amount of time trying to determine the scope of a national ADR system – in other words, who would have access to it and for what kinds of decisions. Our conclusion was that access to the national ADR program should be a guaranteed right for any member of, or any participant within, a national sport body (as defined in Implementation, above) for any dispute within the jurisdictions of those bodies.

In several cases, the policies of provincial sport organizations already refer disputes to the resolution and appeal mechanisms of their national counterpart. Consequently, then, these provincial sport organizations would have access to the national ADR system. Further, the Work Group believes the ADR system should be available to any provincial sport organization on an optional basis. This will help coordinate and standardize the dispute resolution system at both levels.

While access to the ADR program should be guaranteed to parties in a dispute who have exhausted the internal avenues for resolution within a given sport or jurisdiction, the Work Group recommends that parties may agree to bypass the internal procedures in favour of direct access to the national ADR program. This option enables parties to distance themselves from the sport in question, if needed, and to seek mediation prior to positions irrevocably hardening or to seek an expedient resolution to a time-sensitive conflict.

Accordingly, the scope of the ADR program is any dispute which (a) has not been resolved to the satisfaction of both parties using the sport/jurisdiction's appeal procedures or (b) in which both parties agree to participate in the program. The principle of the program is based on the concept of *Trial de Novo* – in which the arbitrator measures the

correctness of the decision. The arbitrator may review all aspects of the case and may use the evidence and record that was before the original decision-maker.

The Work Group also believes that the Canadian ADR system should be formally linked to the Court of Arbitration for Sport at the international level. Such a relationship would give the Canadian system access to the knowledge and experience of CAS, and bring it the credibility CAS has earned throughout the world. It would also provide a group of trained Canadian arbitrators to the CAS for use at major international events.

The relationship between the CAS and the Canadian ADR system would be particularly valuable during the start-up period of the Canadian system. The CAS has established such a relationship with the Australian Olympic Committee, to create and jointly operate the Australian Court of Arbitration for Sport. CAS is currently exploring the development of similar relationships with sports bodies in the United Kingdom and the United States. We suggest that the Secretary of State (Amateur Sport) ensure a working agreement between the proposed Canadian ADR system and CAS.

Recommendation 5:

That the Secretary of State (Amateur Sport) ensure the establishment of a national alternate dispute resolution program that:

- *Provides access to mediation and arbitration services where there is a dispute of a decision made within a national sport organization or where the parties agree to move to mediation or arbitration; and*
- *Is available to any participant of a national sport body that is*
    - *federally incorporated, or that applies to become federally incorporated, and/or*
    - *a registered Canadian amateur athletic association as designated by the Minister of National Revenue, or that applies to the Minister for such registration; and*
- *Is available to any participant of a provincial sport organization where that organization has opted into the national ADR program; and*
- *Deals with any matter falling within the jurisdiction of those organizations; and*
- *Operates on the principle of trial de novo; and*
- *Is linked to the Court of Arbitration for Sport.*

Organizational Framework

The Work Group considered a number of possible organizational structures to support the national ADR program, including:

- Housing the program within an existing organization.
- Housing the program within government.

- Creating a new organization to oversee the program.

The need for the sport community to feel a sense of ownership over the ADR program and the desire to establish credibility and independence in the administration of the ADR program argues against establishing the ADR program within an existing entity.

The Work Group was absolutely convinced of the necessity to house the ADR program within a newly-created, independent organization with the sole purpose of overseeing the program. The Canadian ADR program for sports should be governed by a Council made up of members of the sport community but would be independent of any existing organization or institution.

The Council would be responsible for designing and implementing the structure, overseeing its administration, and ensuring that appropriate evaluation and follow up occurs.

The Council should be made up of individuals representing stakeholders, including:

- Athletes
- Coaches
- National Sport Organizations (NSO's)
- Sport Canada
- Canadian Olympic Association
- National Sport Centres
- Government (federal/provincial/territorial)
- National Multi-sport organizations (e.g. CCES, CAAWS, CGAC, CIAU, etc.)
- Provincial Multi-sport organizations (e.g. Sport Manitoba, Sports-Québec, Sport B.C., Sask Sport, etc.)

The concept is for stakeholders to nominate people to the Council who have the requisite expertise to ensure the ADR system serves the needs of the sport community. It is not intended that any stakeholder appoint a member representative to have a voice for that stakeholder; rather it is intended that the stakeholders will have input into the Council members and will nominate people who have expertise in ADR and the maintenance of an ADR system. Qualifications of the directors would not require nominees to have legal training but to have a firm understanding of disputes, how they arise and how to govern through policies.

The number of Council members is determined arbitrarily. We suggest 12 – a number large enough to allow input from the various stakeholders but small enough to contain costs.

Appointments to the Council would be made through a nomination and/or application process. The call for nominations and applications would be widely circulated. Organizations would be encouraged to nominate qualified individuals. Interested individuals would be invited to submit an application outlining their respective skills.

We suggest that five key stakeholders (athletes, coaches, NSO's, Sport Canada and COA) each have the first right to appoint one representative to the Council. Those five appointees would then select three nominees out of the nominations submitted by the other four stakeholder groups.

The eight Council members would then choose four additional members out of all remaining nominations and applications, with a view to ensuring a balance among members in terms of gender, geography, official languages, persons with a disability, team vs. individual sports, summer vs. winter sports, lay vs. lawyers, and other factors which may arise. At least three of the 12 Council members should be either active athletes or recently retired athletes within eight years of retirement.

It is recommended that the terms of Council members be four years, with initial terms made on a staggered basis (some for two, some for three, and some for four years) to ensure continuity.

Mediation and Arbitration Panels

It is envisioned that the Council would be responsible for selecting mediators and arbitrators to two sport-specific panels. The Council could do this itself, through an appointment process, or by securing a contract with an ADR service provider for the recruitment and training of sport-specific panel members. In either instance, it was suggested that a maximum of 20 mediators and 50 arbitrators, with due consideration to geographic location, skills, gender, and language, be appointed.

Membership on the panels should be for a defined term of four years, after which panel members would have to be re-selected by the Council. This allows for a review of performance while providing security of tenure. Decision-makers should enjoy independence and neutrality while still having to produce work that is acceptable to all members of the sport community.

While the Work Group considered attempting to secure mediation and arbitration services on a *pro bono* basis, it was agreed that paid mediators and arbitrators would ensure not only professionalism and credibility but their availability to resolve disputes on short notice. Council members would not be eligible to be appointed to the panels.

System Administration

It was recognized that the administration of the ADR system is absolutely critical. At a minimum, a central secretariat will be required to coordinate the mediation/arbitration panel, in accordance with a set of rules and procedures approved by the Council, and provide support during the hearing process. This office could be governed by Council directly, or could be incorporated into a third party contract for ADR services. It could be done on a full-time or part-time basis. It is instructive that both the Australian Court of Arbitration for Sport and the (British) Sport Dispute Resolution System are administered on a part-time basis.

In any case, the role of the Secretariat is to field inquiries related to access to ADR, to process documentation in preparation for a hearing, to coordinate the selection of a mediator or arbitrator, and to maintain a record of the hearing process and a compendium of decisions rendered. The Secretariat also functions as a Help Desk for the ADR system, remaining completely impartial while skillfully directing parties through the process.

Legal Counsel

Ideally, the mediation and arbitration programs would operate in such a clear and straightforward manner that participants would not feel a need for legal counsel, thereby reducing the cost of dispute resolution for participants. It was the view of the Work Group, however, that the system should not preclude legal counsel. The Work Group discussed the development of a needs-based program to provide financial assistance to participants seeking legal counsel. However, this idea was not fully developed for the purposes of this Report; the Work Group suggests this question be explored by the Council.

Funding

The set-up and maintenance of a national ADR program and related supports for sport organizations would require a budget for:

- Secretariat – salaries and benefits, or a third party contract.
- The Policy Resource Centre
- Mediation and arbitration process
- The Council

The Work Group considered many sources of funding for the program, including:

- Volunteers
- Donations
- Federal government
- User fees/service fees
- Sponsorships

It is the conclusion of the Work Group that the Secretary of State (Amateur Sport) must provide funding to establish the ADR program and related supports and provide core funding on an on-going basis. Once the ADR program, its organizational framework and related programs are functional, the program will be in a position to secure additional sources of funding – perhaps through a sponsorship. However, without a track record and prior to the widespread adoption of the system, it will be difficult to secure enough funding through user fees, donations and sponsorships to support the program.

Recommendation 6:

That the Secretary of State (Amateur Sport) ensure the creation of an independent, free-standing council for a national ADR program that will:

- *Develop policy for and oversee the management of the ADR and related services.*
- *Be composed of members that represent athletes, coaches, NSOs, governments (federal, provincial and territorial), National Sport Centres, Multi-Sport Organizations (national, provincial and territorial).*

- *Be responsible for establishing a panel of mediators and arbitrators composed of individuals knowledgeable in the area of sport and dispute resolution.*

Recommendation 7:

That the Secretary of State (Amateur Sport) provide sufficient funding to cover:

- *The expenses of the Council of the national ADR system*
- *The salaries of an ADR secretariat and/or fees to a third party administrative service provider*
- *Promotion and outreach materials for the services*
- *The establishment of a policy resource centre for sport and sport organizations,.*

And,

That such funding be provided by new funds.

AN OMBUDSPERSON FOR AMATEUR SPORT

Several organizations and individuals in Canadian sport have spoken to the need for an Ombudsperson for Amateur Sport – an office that would monitor the decision-making processes within sport. The Work Group came to see the Ombudsperson as a critical component of the ADR Program. The Group examined several models, including some in which the Ombudsperson acts as an advocate and some in which the Ombudsperson is impartial. The Work Group determined that the Ombudsperson for Canadian Sport should adhere to the following principles:

- Independent
- Impartial
- Confidential
- Accessible
- Equitable

Unlike mediation and arbitration, the Ombudsperson would have no authority to resolve disputes or render decisions. Rather he or she is a critical part of, and acts as a "watchdog" for, the sport community, ensuring its policies are workable, fair and consistent, and that they comply with federal policy. Specifically, the Ombudsperson will:

- Have jurisdiction over National Sport Bodies – as well as the sports programs of the federal government.
- Have the ability to self-initiate investigation and report on issues of a systemic nature where she or he has reason to believe they exist.
- Have the power to criticize, recommend and publicize.
- Document all complaints and inquiries received.
- Help organizations to improve their internal process and move towards "best practices".
- Provide information to assist in the education of people in sport.
- Submit an annual report to the ADR Council and the Secretary of State (Amateur Sport) documenting:
    - The number and type of complaints received and the outcomes.
    - Organizations whose policies do not comply with federal requirements.
    - Any policy inconsistencies or omissions identified in the course of his/her work and any other issues of non-compliance.
    - Recommendations to sport organizations and government with respect to policy development and policy implementation.

The Ombudsperson is critical to the success of the ADR project envisioned in this Report and will have close links with both the Policy Resource Centre and the ADR Secretariat. For example, the Ombudsperson will use the materials in the Policy Resource Centre as models in her or his educational work and will refer some matters to the ADR Secretariat

when appropriate. However, the bulk of the Ombudsperson's work will concern matters which are not appropriate for ADR resolution.

The sport community must both own and respect the position of Ombudsperson. In all of the models examined by the Work Group, the criticism and advice provided by the Ombudsperson was taken extremely seriously by the community served and, in most cases, prompted immediate changes to policies and procedures.

In order to ensure the credibility and permanence of the Ombudsperson, the office should be established through legislation. While the Ombudsperson will report to the ADR Council, the independence of the Ombudsperson must be maintained. Clear policies will need to be developed on under what conditions the Ombudsperson can be disciplined or dismissed, so as not to undermine that independence.

Recommendation 8:

That the Secretary of State (Amateur Sport) establish a federally legislated and funded appointment of an ombudsperson for the national amateur sport system, and

That the ombudsperson follow a traditional model with traditional powers.

That the ombudsperson be accessible to all participants in National Sport Bodies.

The ombudsperson operate in conjunction with the ADR system but that it be housed separately.

• FOLLOW-UP & REVIEW

While the Work Group came to consensus on the main features of an ADR program, a number of issues will need to be resolved before the system can become operational. It is therefore recommended that a small implementation committee be formed to assist the Secretary of State in establishing the framework for the new program. We suggest that at least one of these persons be drawn from the Work Group.

Recommendation 9:

That the Secretary of State (Amateur Sport) establish an Implementation Committee, made up of members of the sport community, including at least one member of the Working Group, to assist in implementing the recommendations of the Work Group.

The Work Group was also concerned that the momentum toward the implementation of a national ADR system for Canadian sport be maintained. It therefore agreed to take responsibility for ensuring the recommendations in this Report are acted upon and for providing further input into the design of the program.

Recommendation 10:

That the Secretary of State (Amateur Sport) facilitate and fund a meeting of the full ADR Work Group one year after the submission of its report to follow up on the implementation of the recommended action and to make further recommendations as required.

• APPENDIX A: SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1:

That the Secretary of State (Amateur Sport) require, either through amendments to the Fitness and Amateur Sport Act (FAS ACT) *or through introduction of new legislation, that all national sports bodies adopt a separate and overarching policy that:*

- *institutes an appropriate internal appeal process incorporating the principles of natural justice; and*
- *provides for mediation and arbitration in the event of a dispute of any internal decision; and*
- *ensures that the results of arbitration are final and binding upon the parties involved in a dispute.*

For the purposes of this and subsequent recommendations, 'National Sport Bodies' are defined as: Any national sport organization that is

- *federally incorporated, or that applies to become federally incorporated, and/or*
- *a registered Canadian amateur athletic association as designated by the Minister of National Revenue, or that applies to the Minister for such registration.*

Note that this definition includes national Multi-Sport Organizations such as the Canadian Interuniversity Athletic Union, Major Games Organizations, such as the Canadian Olympic Association, as well as single sport organizations, commonly known as National Sport Organizations.

Recommendation 2:

That the Secretary of State (Amateur Sport) ensure the establishment of a policy resource centre to assist National Sport Bodies and other sport bodies with the design and structure of policies related to internal appeal mechanisms and alternate dispute resolution and to ensure appropriate training for decision-makers in the national sport community on the development, interpretation and implementation of these policies.

Recommendation 3:

That the Secretary of State (Amateur Sport) ensure the establishment of the structures required to support an Alternate Dispute Resolution (ADR) system incorporating the following principles:

- *Sport-specific*
- *Independent of any sport organization or government*
- *Not for profit*
- *Affordable*
- *Accessible*
- *Timely, and*

- *Confidential, where appropriate.*

And that,

- *Provides a mandatory level of appeal for the resolution of disputes within National Sport Bodies when disputes have not been resolved through an internal process;*
- *Offers an optional level of appeal for disputes within provincial sport organizations when disputes have not been resolved through an internal process; and*
- *Offers dispute resolution through mediation and arbitration services.*

Recommendation 4:

That the Secretary of State (Amateur Sport), either through amendments to the Fitness and Amateur Sport Act (FAS Act) *or the introduction of new legislation, require that National Sport Bodies institute a provision for appeal of disputes to the national alternate dispute resolution system.*

Recommendation 5:

That the Secretary of State (Amateur Sport) ensure the establishment of a national alternate dispute resolution program that:

- *Provides access to mediation and arbitration services where there is a dispute of a decision made within a national sport organization or where the parties agree to move to mediation or arbitration; and*
- *Is available to any participant of a national sport body that is*
    - *federally incorporated, or that applies to become federally incorporated, and/or*
    - *a registered Canadian amateur athletic association as designated by the Minister of National Revenue, or that applies to the Minister for such registration; and*
- *Is available to any participant of a provincial sport organization where that organization has opted into the national ADR program; and*
- *Deals with any matter falling within the jurisdiction of those organizations; and*
- *Operates on the principle of trial de novo.*
- *Is linked to the Court of Arbitration for Sport.*

Recommendation 6:

That the Secretary of State (Amateur Sport) ensure the creation of an independent, free-standing council for a national ADR program that will:

- *Develop policy for and oversee the management of the ADR and related services,*

- *Be composed of members that represent athletes, coaches, NSOs, governments (federal, provincial and territorial), National Sport Centres, Multi-Sport Organizations (national, provincial and territorial).*
- *Be responsible for establishing a panel of mediators and arbitrators composed of individuals knowledgeable in the area of sport and dispute resolution.*

Recommendation 7:

That the Secretary of State (Amateur Sport) provide sufficient funding to cover:

- *The expenses of the Council of the national ADR system*
- *The salaries of an ADR secretariat and/or fees to a third party administrative service provider*
- *Promotion and outreach materials for the services*
- *The establishment of a policy resource centre for sport and sport organizations,.*

And,

That such funding be provided by new funds.

Recommendation 8:

That the Secretary of State (Amateur Sport) establish a federally legislated and funded appointment of an ombudsperson for the national amateur sport system, and

That the ombudsperson follow a traditional model with traditional powers.

That the ombudsperson be accessible to all participants in National Sport Bodies.

The ombudsperson operate in conjunction with the ADR system but that it be housed separately.

Recommendation 9:

That the Secretary of State (Amateur Sport) establish an Implementation Committee, made up of members of the sport community, including at least one member of the Work Group, to assist in implementing the recommendations of the Work Group.

Recommendation 10:

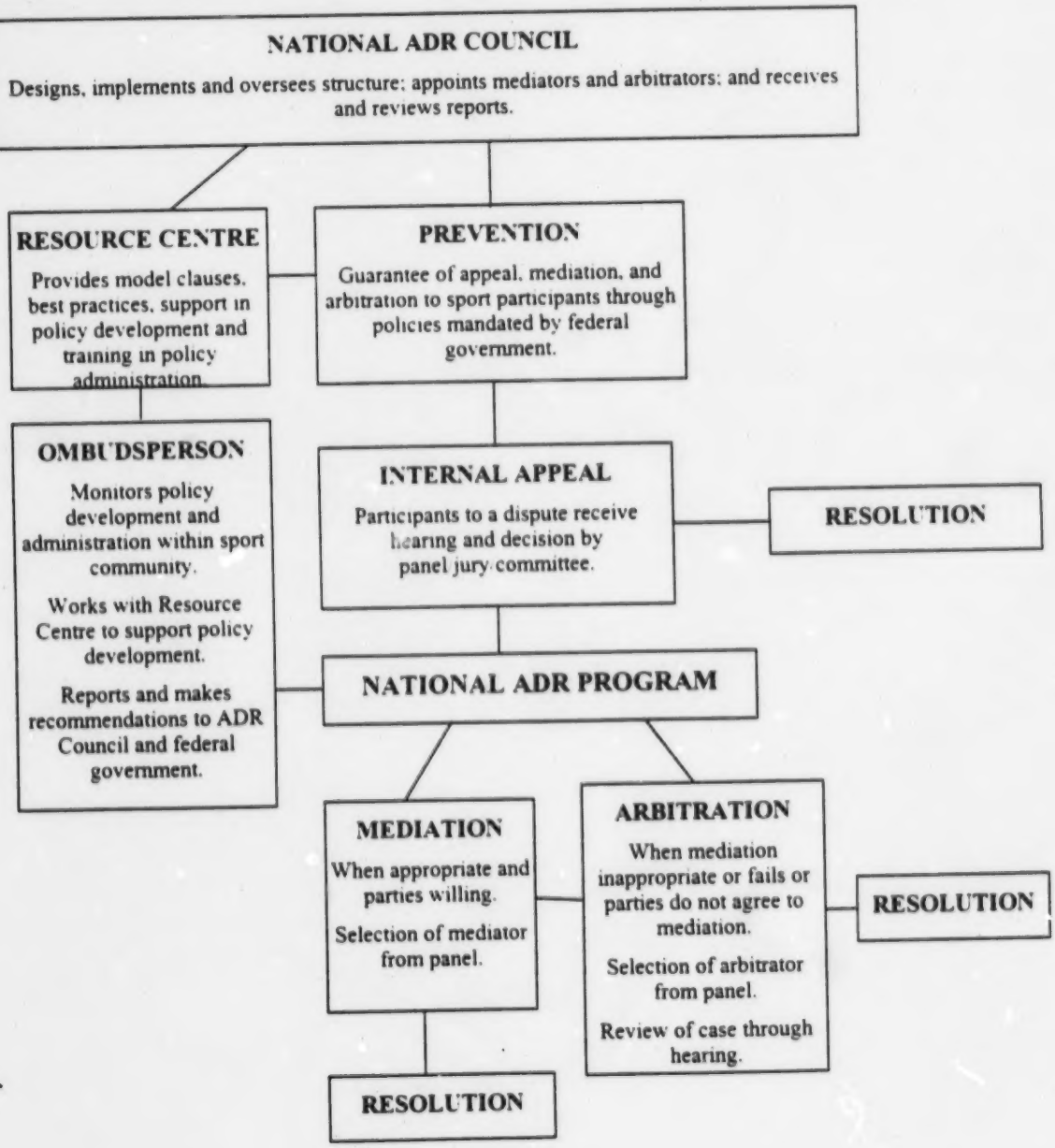
That the Secretary of State (Amateur Sport) facilitate and fund a meeting of the full ADR Work Group one year after the submission of its report to follow up on the implementation of the recommended action and to make further recommendations as required.

• APPENDIX B: SUGGESTED ACTION PLAN

TASKS	WHO	TIMELINE
Announce commitment to the initiatives described in the Report	Secretary of State (Amateur Sport)	Summer 2000
Secure and announce funding for the initiatives described in this Report	Secretary of State (Amateur Sport)	Summer 2000
Initiate the legislative process as described in this Report and inform the sport community of the intention to legislate policy requirements	Secretary of State (Amateur Sport)	Summer 2000
Appoint an Implementation Committee to oversee the development of the Program	Secretary of State (Amateur Sport) in consultation with the Work Group Co-chairs.	Summer 2000
Develop a draft constitution and by-laws for the ADR Council	Implementation Committee, with support from federal government	Summer 2000
Establish link between ADR Council and Court of Arbitration for Sport	Secretary of State (Amateur Sport)	Summer 2000
Initiate the appointment process and establish the first Council	Secretary of State (Amateur Sport) in partnership with the Implementation Committee	Fall 2000
Develop a terms of reference for the Ombudsperson for Amateur Sport and recruit a qualified individual to the position on a part-time basis	ADR Council	Fall 2000
Secure space and recruit staff required to support the Policy Resources Centre for Sport	ADR Council, with support from federal government	Fall 2000
Develop and issue request for proposals and/or criteria for mediation and arbitration services; appoint panels or secure third party contract	ADR Council	Fall 2000
Develop and issue request for proposals to develop educational and promotional materials (electronic and print) for new ADR Program, including Policy Resource Centre, Ombudsperson, and Mediation & Arbitration Services; oversee development of materials.	ADR Council, with Ombudsperson and Policy Resource Centre staff	Fall 2000
Disseminate promotional and	Ombudsperson & Policy	Winter 2001 and

educational materials	Resource Centre staff	ongoing
Launch Mediation and Arbitration Services	ADR Council and/or ADR Service Provider	Winter 2001
Review the office of the Ombudsperson and Policy Resource Centre with a view to determining the appropriate allocation of funding/time (full/part-time)	ADR Council	Spring 2001
Meet to review progress on the initiatives described in this Report	ADR Work Group, assisted by federal government	Spring 2001
Issue first annual report with recommendations to sport community and government	Ombudsperson	Fall 2001 and annually thereafter
Review first full year of experience of ADR Program and implement changes, if needed	ADR Council	Winter 2002
Complete legislation; announce mandatory phase of ADR Program and intention to impose sanctions for non-compliance	Secretary of State (Amateur Sport)	Winter 2002

• APPENDIX C: PROPOSED MODEL FOR A NATIONAL ALTERNATE DISPUTE RESOLUTION SYSTEM FOR AMATEUR SPORT IN CANADA



APPENDIX D: MEMBERS OF THE WORK GROUP

Bruce Kidd (Co-Chair)	University of Toronto	Toronto
Jean-Guy Ouellet (Co-Chair)	Sports-Québec	Sherbrooke
Michael Chambers	Canadian Olympic Association	Ottawa
Donald Dion	Canadian Professional Coaches Association	Montréal
Hilary Findlay	Centre for Sport and Law	Ottawa
Benoît Girardin	Barrister and Solicitor	Montréal
Josée Grand'Maître	Centre national multisport - Montréal	Montréal
Sandra Levy	Barrister and Solicitor	Toronto
Scott Logan	Sport Nova Scotia	Halifax
Marg McGregor	The Harassment and Abuse in Sport Collective	Ottawa
Gordon Peterson	Aquatic Federation of Canada	London
David Pym	Alpine Canada Alpin	Vancouver
Carla Qualtrough	Athletes CAN	Ottawa
	***Ex-officio* Members**	
Jeff Hnatiuk	Sport Manitoba	Winnipeg

David McCrindle	Sport Canada	Hull
Lori Johnstone	Secretary of State (Amateur Sport)	Hull

• APPENDIX E: RESEARCH AND CONSULTATION RECORD

The following organizations responded to the Work Group's request for information and consultation:

National Sport Federations
Alpine Canada/Alpin
Athletics Canada/Athlétisme Canada
Basketball Canada/Basketball Canada
Canadian Amateur Diving Association/L'Association canadienne du plongeon amateur Inc.
Canadian Amateur Wrestling Association/Association canadienne de lutte amateur
Canadian Association for Disabled Skiing/Association canadienne pour les skieurs handicapés
Canadian Canoe Association/Association canadienne de canotage
Canadian Curling Association
Canadian Cycling Association
Canadian Fencing Federation/Fédération canadienne d'escrime
Canadian Figure Skating Association/Association canadienne de patinage artistique
Canadian Free Style Ski Association/Association canadienne de ski acrobatique
Canadian Hockey Association/Association canadienne de hockey
Canadian Ladies' Golf Association/Association canadienne des golfeuses
Canadian Table Tennis Association
Canadian Tennis Association
Canadian Yachting Association
Cross Country Canada
Federation of Canadian Archers/Fédération canadienne des archers
Field Hockey Canada
Judo Canada/Judo Canada
Lawn Bowls Canada
Ringette Canada
Rowing Canada
Rugby Canada
Soaring Association of Canada/L'Association canadienne de vol à voile
Swimming/Natation Canada
Synchro Canada
Triathlon Canada
Water Polo Canada/Water polo Canada
Water Ski Canada

Multi-Sport/Service Organizations (Federal & Provincial)
Canadian Centre for Ethics in Sport
Canadian Cerebral Palsy Sports Association
Canadian Interuniversity Athletic Union
Coaching Association of Canada/Association Canadienne des Entraîneurs
Ontario Colleges Athletic Association
Ontario Federation of School Athletic Associations
Regroupement Loisirs Québec
Sport BC

Sport New Brunswick
Sports-Québec
Team Nova Scotia

Major Games Organizations
Canadian Olympic Association/Association Olympique Canadienne
Canadian Paralympic Committee

Provincial Sport Organizations
Gymnastics Ontario
Judo Ontario
Newfoundland & Labrador Hockey Association
Ontario Amateur Netball Association
Ontario Fencing Association
Ontario Hockey Federation
Ontario Lawn Bowls Association
Ontario Ringette Association
Ontario Rugby Union
Ontario Sailing Association
Ontario Taekwondo Association
Ontario Track & Field Association
Provincial Women's Softball Association of Ontario
Saskatchewan Amateur Trapshooting Association
Swim Ontario
Synchro Swim Ontario

The following individuals provided support, information on specific aspects of the report and feedback:

Todd Allison
David Draper
Diana Duerkop
Joan Duncan
Michel Gohier
Gervin Greasley
Susan Haslip
Judy Kent
Marion Lay
Marie Lefebvre
Richard McLaren
Wendy Patten:den
Ann Peel
Matthieu Reeb

Bob Rogers

The Work Group is also grateful to Deanne Fisher for editorial assistance in the preparation of the Report.

• ENDNOTES

[1] Allan J. Stitt. *Alternative Dispute Resolution for Organizations: How to design a system for effective conflict resolution.* (John Wiley & Sons Canada Ltd., Toronto: 1998)

[2] Ibid.

[3] Canadian Sport Council, Report of the ADR Committee, January 31, 1995. The members of the Committee were: Hugh Fraser (Chair), Victor Lachance (Vice Chair), Margaret Barber, John Barnes, Mike Chambers, Joseph de Pencier, Slava Corn, Paul Dupré, Tom Kinsman, Sandra Levy and Ann Peel.

[4] Centre for Sport and Law, ADR Program for Amateur Sport, Rules for Arbitration, April 1996.

[5] Centre for Sport and Law. Final Report: Telephone Survey Regarding a National Sport A.D.R. Network. December, 1998.

UNE SOLUTION GAGNANTE :

Créer un système national de règlement extrajudiciaire des différends pour le sport amateur au Canada

Rapport du Groupe de travail
au secrétaire d'État (Sport amateur)

Mai 2000

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ 1

HISTORIQUE 4

Expérience du RED dans le système sportif canadien 5
Mandat du Groupe de travail 6
Méthodologie 7

CONTEXTE : RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE SPORT CANADIEN 7

UN MODÈLE NATIONAL DE RED 11

Mise en oeuvre 12
Groupes de médiation et d'arbitrage 16
Gestion du système 17
Conseiller juridique 17
Financement 17

UN *OMBUDSPERSON* POUR LE SPORT AMATEUR 19

SUIVI ET EXAMEN 20

ANNEXE A : RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS 22

ANNEXE B : PLAN D'ACTION PROPOSÉ 26

ANNEXE C : MODÈLE PROPOSÉ DE SYSTÈME NATIONAL DE RÈGLEMENT EXTRAJUDICIAIRE DES DIFFÉRENDS POUR LE SPORT AMATEUR AU CANADA 28

ANNEXE D : MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL 29

ANNEXE E : RECHERCHES ET CONSULTATIONS 31

NOTES EN FIN DE DOCUMENT 34

• RÉSUMÉ

Il existe un urgent besoin de réforme stratégique au sein de la collectivité du sport amateur au Canada. Faute de politiques justes et cohérentes ou à cause d'une mauvaise application des politiques, les athlètes et autres participants se font imposer des mesures disciplinaires, sont harcelés et se font refuser des possibilités sans avoir de recours appropriés ni de mécanisme d'appel à leur disposition. Parfois, même lorsque des politiques sont en place et correctement appliquées, les parties à un différend doivent pouvoir recourir à une tierce partie impartiale.

Ces problèmes sont généralement reconnus dans la collectivité du sport amateur au Canada. Ils découlent de difficultés systémiques, non des intentions des milliers de bénévoles et spécialistes canadiens qui constituent le fondement administratif du sport amateur au Canada.

Le secrétaire d'État au Sport amateur est bien conscient de la nécessité de moyens extrajudiciaires pour résoudre les différends. En janvier 2000, il a mis sur pied un Groupe de travail composé de représentants des milieux du sport et l'a chargé d'élaborer un modèle de règlement extrajudiciaire des différends (RED) qui pourrait s'appliquer à la collectivité nationale du sport amateur.

Le Groupe de travail a sollicité et obtenu le point de vue de nombreux groupes et particuliers qui s'occupent à l'heure actuelle du sport et du RED. Un très large consensus se dégage, dans le milieu du sport amateur, pour dire qu'un programme national de RED aurait des répercussions extrêmement favorables sur la culture du sport au Canada.

Les recommandations du Groupe de travail s'ordonnent selon trois axes :

1. **PRÉVENTION**

   Le Groupe de travail croit, sur la foi des renseignements recueillis pendant son travail, qu'il est possible de prévenir un grand nombre des différends qui surgissent dans le sport amateur au Canada en établissant des politiques et procédures justes, transparentes et appliquées avec cohérence dans les organismes de sport. Il recommande donc que le gouvernement fédéral exige par voie législative que tous les organismes nationaux de sport adoptent une politique distincte et obligatoire prévoyant ce qui suit :

   - un palier d'appel pour les décisions internes;
   - l'accès à des services de médiation lorsqu'il y a lieu;
   - l'accès à un arbitrage final et exécutoire entre les parties au différend.

   Le Groupe de travail recommande aussi que le gouvernement fédéral fournisse un soutien et des ressources à la collectivité sportive pour aider les organismes à répondre à ces attentes et à adopter des pratiques exemplaires dans des domaines comme la discipline, la sélection des équipes, le dopage et le harcèlement. Cet appui serait fourni par un **centre de ressources et de documentation stratégique**, relevant d'une organisation distincte et financée par le gouvernement fédéral.

2. PROGRAMME NATIONAL DE RED

Il existe dans la collectivité du sport amateur un soutien très solide pour un programme national de règlement extrajudiciaire des différends propre au sport. Le Groupe de travail recommande donc que le gouvernement fédéral entreprenne de créer un tel programme, dont les caractéristiques seraient les suivantes :

- **Obligatoire** : l'accès à un mode de règlement extrajudiciaire des différends devrait être un droit garanti à tous les participants des organismes nationaux de sport.
- **National – provincial** : le RED devrait être obligatoire pour les organismes nationaux de sport, mais le programme serait ouvert aux organismes provinciaux de sport aux termes d'accords.
- **Régi par un Conseil :** pour être crédible et indépendant de tout organisme de sport existant, le programme de RED devrait relever d'un nouveau Conseil du RED dans le sport.
- **Médiation et arbitrage** : le programme devrait offrir des services de médiation et d'arbitrage. Le conseil choisira un groupe de médiateurs et d'arbitres qui ont les connaissances et l'expérience voulues dans le sport et qui seront payés s'ils sont choisis pour intervenir dans une cause.
- **Lien avec le Tribunal arbitral international du sport** : Le TAS applique un programme très efficace et fort bien coté de règlement des différends, et il envisage en ce moment l'établissement de partenariats avec des organismes de sport dans d'autres pays. Un lien avec le TAS donnerait de la crédibilité au nouveau programme canadien de RED et fournirait des arbitres canadiens ayant la formation nécessaire pour les grandes manifestations sportives internationales.
- **Conseiller juridique :** les parties à un différend devraient avoir recours à un conseiller juridique si elles le souhaitent, bien que le présent rapport ne précise pas comment les services de ce conseiller seraient retenus ou fournis.
- **Ressources humaines :** il faudra des services de secrétariat pour administrer le processus de RED. Ces services peuvent être assurés par l'embauche de personnel ou une entente de services avec une tierce partie.
- **Financement :** le programme devrait, dans les premières étapes, être financé intégralement par le gouvernement fédéral, l'objectif à plus long terme étant de diversifier les sources de financement. Le financement du programme ne devrait pas provenir des fonds actuellement consacrés au sport amateur.

3. SUIVI

Les initiatives décrites – vaste changement d'orientation et programme national de RED propre au sport – auront de profondes répercussions sur la culture du sport amateur au Canada, mais ces changements exigeront un mécanisme de suivi et de révision en permanence. Le Groupe de travail s'est laissé convaincre par les arguments de nombreux groupes et particuliers dans les milieux du sport de la nécessité d'un ***ombudsperson*** **du sport amateur.** Il serait le « chien de garde » de la collectivité sportive, en menant des enquêtes sur

l'application des politiques et des procédures et en publiant un rapport public chaque année, assorti de recommandations à l'intention de la collectivité sportive et du gouvernement fédéral.

Le Groupe de travail a été encouragé dans ses délibérations par le large soutien qu'il a reçu pour son travail dans tous les milieux : athlètes, entraîneurs, bénévoles et organismes de sport. Il est clair que toute la collectivité est à la recherche d'une solution à la situation actuelle, où de longues et coûteuses batailles juridiques ont souvent pour conséquence de détruire des relations.

Le Groupe de travail croit que ses recommandations seront à l'avantage de tous les membres de la collectivité sportive au Canada grâce à un effort déployé sur trois axes pour assurer que les politiques, procédures et ressources soient en place pour prévenir et régler les différends et prendre note des résultats. Bref, le présent rapport constitue une solution gagnante qui, selon le Groupe de travail, améliorera grandement la culture du sport amateur au Canada.

• HISTORIQUE

Un athlète répond à tous les critères de sélection pour faire partie de l'équipe nationale du Canada. Pourtant, quelques jours avant le départ pour les Jeux du Commonwealth, il apprend qu'il ne fait plus partie de l'équipe.

Deux membres de l'équipe canadienne qui prennent part à une compétition internationale sortent dîner, sont retardés par la circulation et ratent le couvre-feu. Le lendemain, ils sont renvoyés au Canada sans avoir eu l'occasion de s'expliquer.

Une athlète en fauteuil roulant écope de deux ans de suspension à cause d'un contrôle antidopage effectué au hasard qui, selon elle et son entraîneur, n'a pas été fait selon les règles.

Un entraîneur national est soudainement congédié quelques mois avant les Jeux olympiques, au milieu de rumeurs de harcèlement sexuel.

Ces cas sont typiques des différends qui surgissent dans le sport amateur au Canada. Certains ont été réglés grâce à un mécanisme établi pour en appeler des décisions rendues par les organismes de sport. Dans d'autres cas, cependant, les participants ont vu s'envoler des occasions précieuses, et leur seul recours était d'en appeler aux tribunaux – souvent au prix d'un grand stress et de coûts considérables pour toutes les personnes en cause.

Comme tous les Canadiens, les athlètes et les entraîneurs ont un droit garanti à « l'application régulière de la loi » ou à la « justice naturelle » dans le traitement qu'ils reçoivent des organismes dont ils sont membres. Cependant, ces droits sont périodiquement négligés, voire bafoués. Parfois, l'atteinte aux droits est la conséquence du fond même d'une règle, parfois celle de procédures – ou de l'absence de procédures – d'application des règles, et parfois encore juste le résultat d'une prise de décisions mauvaise ou injuste. Très souvent, les intentions du décideur sont excellentes, mais sa décision est simplement mauvaise. Bonnes intentions ou non, l'effet cumulatif est l'injustice pour les personnes touchées et des poursuites de plus en plus nombreuses découlant de différends. La plupart des différends non résolus dans le sport amateur concernent la sélection des équipes, la discipline, les protocoles antidopage et, plus récemment, le harcèlement.

L'expérience passée a montré que le recours aux tribunaux n'est pas la méthode la plus adaptée pour résoudre la majorité des différends dans le sport, car cela coûte cher, demande beaucoup de temps, détruit des relations et est un lourd tribut pour toutes les personnes en cause. Il existe un soutien croissant, parmi ceux qui s'occupent de sport, pour des politiques et méthodes susceptibles d'aider les athlètes, leurs entraîneurs et les organismes de sport à résoudre les différends sans passer par l'appareil judiciaire. Les systèmes de « règlement extrajudiciaire des différends » (RED) – comme la médiation et l'arbitrage – se sont avérés efficaces pour résoudre les différends de façon rapide, juste et rentable et répondre aux besoins des deux parties. En d'autres termes, le RED donne l'occasion de trouver une solution qui ne fait que des gagnants, les deux parties en sortant convaincues que les problèmes ont été discutés à fond et que la décision a été rendue avec justice.

Qu'est-ce que le règlement extrajudiciaire des différends?

Le règlement extrajudiciaire des différends a été défini comme une série de processus qui peuvent se substituer au recours aux tribunaux[1]. Les processus comprennent la prévention, la négociation, la médiation, la facilitation et l'arbitrage. Les objectifs des systèmes de RED sont les suivants :

- Abréger les délais et réduire les coûts du règlement des différends.
- Préserver ou améliorer les relations entre les parties au différend.
- Veiller à ce que les solutions produites par le système soient pratiques, durables et applicables.
- Élaborer un processus qui permet aux intéressés d'apprendre[2].

Les deux formes les plus courantes de RED sont la médiation et l'arbitrage. Dans la médiation, les parties au différend ont recours à une tierce partie impartiale pour les aider à trouver elles-mêmes une solution à leur différend. Elle n'est possible que lorsque les deux parties conviennent de s'y engager et qu'il y a un certain espoir de parvenir à une solution par la médiation. Celle-ci ne permet de résoudre le différend que si les deux parties, avec l'intervention et l'aide du médiateur, peuvent parvenir à un accord qui dissipe le différend.

Dans l'arbitrage, par contre, une tierce partie intervient, entend l'exposé des faits et décide pour les parties au litige comment il faut résoudre le différend. L'arbitrage est souvent plus structuré et a un caractère plus officiel que la médiation. À la différence de cette dernière, l'arbitrage règle le différend, que les parties soient d'accord ou non. La décision de l'arbitre est et doit être finale et doit lier les parties au différend. Il se peut même que la décision de l'arbitre ne coïncide pas avec la solution préconisée par l'une ou l'autre partie, mais elle est définitive.

Dans la médiation comme dans l'arbitrage, l'indépendance de la tierce partie – qu'il s'agisse d'une seule personne ou d'un groupe – est cruciale. Les deux méthodes ont aussi tendance à être plus fructueuses lorsque le médiateur ou l'arbitre a des connaissances dans le domaine qui fait l'objet du différend.

- **Expérience du RED dans le système sportif canadien**

En 1994, le Conseil canadien du sport a approuvé l'idée du RED à son congrès annuel et mis sur pied un comité chargé de la promouvoir. Le comité a recommandé un mécanisme indépendant de RED pour le sport au niveau national[3], et le Conseil a lancé un appel d'offres pour le mettre en place. Le mandat a été adjugé au Centre pour le sport et la loi et, dès février 1996, avec l'aide financière de Sport Canada, le programme de RED a été mis à l'essai pour une période de deux ans[4].

Avant la fin du projet pilote, le Conseil canadien du sport a été dissous. Le Centre canadien pour l'éthique dans le sport a brièvement pris la relève, toutefois au cours des quelques dernières années, le programme de RED a été laissé à lui-même, sans organisme pour en faciliter l'évolution dans le sport au Canada.

Malgré tout, l'idée de RED a continué de suivre son chemin. Un certain nombre de provinces ont pris des mesures pour se doter de leur propre système de RED, ce qui a incité le Comité fédéral-provincial/territorial du sport (CFPTS), ces deux dernières années, à étudier les avantages et les moyens d'instaurer un réseau national de programmes de RED par lequel des éléments communs pourraient être partagés dans l'intérêt de tous.

Le sondage mené en 1998 pour le CFPTS par le Centre pour la loi et le sport a établi que, même si certaines conceptions du RED dans le sport sont partagées et s'il y a des besoins communs partout, aucun « champion » ne s'est manifesté pour prendre la direction d'efforts visant à implanter le RED dans tous les secteurs de compétence. Ce que le sondage a plutôt permis de constater, c'est que, à quelques exceptions près, tous agissaient de manière ponctuelle, en se contentant de réagir aux problèmes, et risquaient fort de continuer de la même façon jusqu'à ce qu'émerge un sentiment d'urgence ou une crise qui déclenche une réaction systématique et collective[5].

En janvier 2000, le secrétaire d'État au Sport amateur, l'honorable Denis Coderre, a annoncé la nomination d'un groupe de travail qui serait chargé d'élaborer un système de règlement extrajudiciaire des différends pour le sport amateur au Canada. Le présent rapport présente les conclusions et les recommandations de ce groupe de travail.

Mandat du Groupe de travail

L'objectif du Groupe de travail était de présenter au secrétaire d'État au Sport amateur plusieurs options concernant l'élaboration d'un mécanisme national de règlement extrajudiciaire des différends et des structures d'appui connexes à l'intention de la collectivité sportive nationale, qui permettront :

- d'assurer l'accès à des processus indépendants de règlement des différends pour tous les participants du système sportif canadien;
- d'améliorer la transparence et l'imputabilité du système sportif national et des organismes nationaux de sport en précisant leurs responsabilités envers les athlètes, les entraîneurs et les autres intervenants;
- de voir à ce que les processus indépendants de règlement des différends soient équitables pour tous les participants;
- de tirer profit de l'expérience acquise depuis 1994, plus particulièrement de l'évaluation faite par le Centre pour le sport et la loi des éléments exigeant une attention immédiate, en l'occurrence :
  - l'info-ressources;
  - le recrutement et la formation des arbitres et médiateurs;
  - l'intégration des programmes connexes;
  - le cadre de responsabilité pour les associations sportives;
- de favoriser l'intégration des programmes de RED provinciaux et territoriaux de sorte que les principes et les processus du mécanisme national de RED puissent s'harmoniser dans tous les secteurs de compétence du sport amateur canadien.

La liste des membres du Groupe de travail chargé du RED figure à l'annexe D.

- **Méthodologie**

Le Groupe de travail s'est réuni trois fois entre janvier et mars 2000, une fois à Toronto et deux fois à Montréal. Il a formé des sous-groupes pour faire des recherches sur des éléments particuliers du programme et en faire rapport. Deux membres du Groupe de travail ont rencontré le Tribunal arbitral du sport, qui est une entité internationale.

La grande collectivité du sport amateur au Canada a également joué un rôle dans les délibérations du Groupe de travail chargé du RED. Dans une lettre envoyée à tous les organismes nationaux de sport, aux organismes multisports et multiservices, aux organisations de grands Jeux et à certains organismes provinciaux de sport, il a demandé quels étaient les éléments souhaités dans un système de RED et il a aussi demandé copie du texte des politiques internes sur le règlement des différends et les appels. En tout, près de 60 organismes ont répondu à l'appel. Officieusement, un réseau encore plus large d'organismes de sport et de chefs de file ont communiqué des idées et de l'information aux membres du Groupe de travail.

Le Groupe de travail a étendu son enquête tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des milieux du sport, au Canada et à l'étranger, pour trouver des modèles de RED et des programmes apparentés qui pourraient être repris dans ce contexte. Des experts en règlement extrajudiciaire des différends ont également fourni énormément d'information.

Le Groupe de travail a trouvé gratifiantes l'abondance d'information reçue et la grande participation de la collectivité sportive. La réaction a montré clairement un très large intérêt pour l'établissement d'un système de RED pour le sport amateur. On trouvera à l'annexe A la liste non exhaustive des personnes et organismes qui ont fourni de l'information et un appui au Groupe de travail.

• CONTEXTE : RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LE SPORT CANADIEN

Le droit canadien a établi le droit à l'équité en matière de procédure dans les organismes de sport. L'exigence d'équité vaut pour toutes les décisions dans les organismes : admissibilité, sélection des équipes, discipline des membres de clubs, méthodes d'entraînement, méthodes de contrôle antidopage, appels des décisions, etc.

Malheureusement, ce droit bien établi qui reflète pleinement les principes de l'application régulière de la loi et de la justice naturelle ne s'est pas concrétisé dans un système de sport amateur. Le Groupe de travail a plutôt constaté que certaines décisions prises dans le sport et les organismes de sport se prennent encore sans audiences ni possibilités d'appel, que l'autorité arbitraire de l'entraîneur et d'autres dirigeants continue de dominer sans partage dans certains sports; que la culture actuelle du sport amateur reste une culture dans laquelle on n'est généralement pas encouragé à faire valoir ses droits.

Dans certains sports, les membres du conseil d'administration de l'organisme national, le personnel, les dirigeants et les entraîneurs possèdent un énorme pouvoir. Par conséquent, les athlètes et d'autres participants hésitent souvent, par crainte de représailles, à se prévaloir des recours de règlement des différends qui leur sont offerts.

Cela dit, il y a certainement eu des progrès au sein de la collectivité sportive. Au cours des années 1990, beaucoup d'organismes et de provinces ou territoires ont mis en place des mécanismes d'appel pour les athlètes et autres participants, et certains ont même instauré des mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends comme composante officielle du processus de prise de décisions.

Un examen des politiques actuelles présentées par les organismes de sport a révélé ce qui suit :

- La plupart des organismes nationaux de sport ont un processus d'appel interne, bien que les modalités de cette politique varient grandement et, dans certains cas, ne s'appliquent pas à toutes les décisions de l'organisme.
- Plus de la moitié des organismes qui ont répondu à la demande d'information ou qui ont été consultés, avaient des dispositions prévoyant une médiation ou un arbitrage indépendant.
- Il y a des incohérences dans les politiques et procédures de certains organismes de sport.
- Certains organismes ne disent pas que les décisions arbitrales sont définitives et exécutoires, permettant ainsi d'en appeler des décisions arbitrales auprès des tribunaux.

La Solution sportive, service conçu par Athlètes CAN avec le concours de la faculté de droit de l'Université Western Ontario, aide les athlètes qui souhaitent en appeler de la décision d'un organisme de sport. Entre janvier et octobre 1999, les agents de Solution sportive, chargés des cas, en ont traité 137. Il s'agit d'athlètes qui ont eu recours à ce service pour obtenir de l'aide afin que leur plainte soit étudiée par des moyens appropriés. Sur ces 137 plaintes :

- 67 (49 %) concernaient la sélection des équipes;
- 22 (16 %) concernaient le financement et les brevets;
- 8 (6 %) concernaient des mesures disciplinaires;
- 2 (1 %) concernaient le dopage;
- 38 (28 %) concernaient d'autres questions.
- Sur ces 137 cas, 42 (31 %) sont allés jusqu'à l'appel – la plupart devant les tribunaux.
- L'arbitrage a été utilisé dans seulement deux cas, et la médiation dans un.

Le Centre pour le sport et la loi, cabinet d'avocats privé qui dirige le projet pilote de RED depuis 1996, a fait état de plus de 60 cas concernant des différends dans des organismes de sport pendant la période en cause. La vaste majorité de ces différends découlaient de plaintes de harcèlement, le plus souvent le harcèlement d'athlètes par des entraîneurs. Les demandes de conseils et d'aide sont venues le plus souvent des dirigeants d'organismes de sport, mais le Centre a eu également de nombreux contacts avec des parents, des athlètes, des entraîneurs et des membres de conseil d'administration. Beaucoup de cas étaient compliqués à cause de politiques vagues ou mal définies, ou par l'absence de politiques pour régler la question.

Malgré de longues discussions et recherches sur le règlement des différends dans le sport, il est clair que les athlètes continuent d'affronter des obstacles redoutables pour faire respecter leurs droits à la « justice naturelle » dans le sport au Canada. D'autres participants, par exemple les entraîneurs et les administrateurs professionnels et bénévoles, pourraient également bénéficier d'une protection plus large de leurs droits.

Toute cette information a rapidement amené le Groupe de travail à conclure qu'un système de RED ne peut s'appliquer isolément des politiques et procédures des organismes de sport qu'il doit servir. En outre, le Groupe de travail a constaté que la prévention des différends au moyen de politiques et de procédures appropriées, justes et transparentes devrait constituer une composante essentielle de l'initiative de RED.

Il arrive qu'un différend éclate au sujet non pas de l'application de la politique, mais de sa substance même. Le Groupe de travail reconnaît aux organismes de sport le droit d'appliquer leurs propres politiques par des voies démocratiques, et le présent rapport ne saurait porter atteinte d'aucune façon à ce processus. Les différends sur la substance d'une politique devraient continuer de se régler au moyen des processus de prise de décisions de chaque organisme de sport.

Le Groupe de travail a relevé le besoin d'une amélioration radicale là où le droit à la justice naturelle est menacé par les incohérences et les lacunes des politiques et procédures d'un organisme et là où les décideurs ne possèdent pas les connaissances voulues. Certains organismes de sport étant peu disposé ou incapable de rectifier leurs propres politiques et procédures, ou à donner de la formation aux décideurs, les membres du Groupe de travail ont convenu qu'il était temps que le gouvernement fédéral légifère sur les droits des athlètes et des entraîneurs et aide la collectivité sportive à satisfaire aux exigences de la justice naturelle dans la prise de décisions.

Recommandation 1

Que le secrétaire d'État au Sport amateur exige, par des modifications de la Loi sur la condition physique et le sport amateur ou une nouvelle loi, que tous les organismes nationaux de sport adoptent une politique spécifique et obligatoire qui

- *institue une procédure d'appel interne appropriée qui fait renvoi aux principes de la justice naturelle;*
- *prévoit des services de médiation et d'arbitrage en cas de différend au sujet d'une décision interne;*
- *assure que les résultats de l'arbitrage sont définitifs et lient les parties impliquées.*

Dans cette recommandation et celles qui suivront, l'expression « organisme national de sport » se définit ainsi :

Toute organisation nationale de sport

- *qui est constituée en personne morale au niveau fédéral ou qui demande à l'être ou*
- *une association canadienne de sport amateur inscrite, désignée par le ministre du Revenu national ou qui a demandé cette désignation au ministre.*

À signaler que cette définition englobe les organismes multisports comme l'Union sportive interuniversitaire canadienne, les organismes de grands Jeux, comme l'Association olympique canadienne, et les organismes unisport, couramment appelés les organismes nationaux de sport.

Bien que l'on propose des dispositions cadres aux organismes de sport pour élaborer leurs politiques, le Groupe de travail reconnaît que d'élaborer une politique en regroupant des éléments de diverses provenances n'est pas une solution complète. Il faudra peaufiner les politiques pour répondre aux besoins particuliers de chaque organisme et les réviser périodiquement à la lumière de l'expérience acquise dans leur application. Le Groupe de travail propose donc la mise sur pied d'un centre de ressources et de documentation stratégique pour le sport, dont le rôle serait de recueillir et de diffuser de l'information et des modèles de politiques que les organismes nationaux et provinciaux de sport pourraient adapter, et de former des bénévoles et des professionnels pour les appliquer.

Le Groupe de travail reconnaît qu'une partie de ce travail se fait déjà par des entités existantes, notamment : le Centre pour le sport et la loi Inc., le Centre canadien pour l'éthique dans le sport (CCES), Solution sportive, le Centre de documentation pour le sport (CDS), les Centres nationaux du sport et l'Association canadienne pour l'avancement des femmes, du sport et de l'activité physique (ACAFS). Ces entités continueraient de jouer un rôle dans l'élaboration des politiques et la prestation de services spécialisés dans leurs domaines respectifs, mais un centre de documentation stratégique servirait à regrouper l'information, à sensibiliser les organismes de sport et les particuliers, à former les dirigeants et, surtout, apporter des politiques d'ajustement positives à la culture sportive.

Dans l'immédiat, le secrétaire d'État au Sport amateur devrait lancer la mise sur pied du centre de ressources et de documentation stratégique pour le sport. Une fois en place le cadre organisationnel de tout le programme de RED, décrit plus loin dans le présent rapport, le centre pourra y être rattaché.

Recommandation 2

Que le secrétaire d'État au Sport amateur voit à l'établissement d'un centre de ressources et de documentation stratégique pour aider les organismes nationaux de sport et d'autres organismes de sport à concevoir et à structurer les politiques concernant les mécanismes d'appel internes et le règlement extrajudiciaire des différends et assurer la formation des décideurs dans la collectivité sportive nationale en ce qui concerne l'élaboration, l'interprétation et l'application de ces politiques.

UN MODÈLE NATIONAL DE RED

Un programme national de règlement extrajudiciaire des différends amorcera de profonds changements dans la culture du sport amateur au Canada. Les différends peuvent se régler assez rapidement, ce qui est particulièrement important lorsque l'opportunité de l'athlète de participer aux compétitions est en jeu. Le RED est moins coûteux que les procédures judiciaires. Les décisions rendues par des médiateurs et arbitres bien formés et expérimentés intégreront une connaissance générale du système sportif. Plus important encore peut-être, le RED prévoit le droit à la justice naturelle lorsque les politiques et procédures internes d'un sport ou d'un organisme ne le font pas.

Le Groupe de travail a étudié un nombre de modèles de RED au cours de ses délibérations. L'expérience du projet pilote de RED, réalisé par le Centre pour le sport et la loi, a fait ressortir le besoin d'information, de stratégies de recrutement et de formation des médiateurs et arbitres, de mécanismes de soutien semblables pour les athlètes et les organismes, et d'un cadre de responsabilité pour le programme.

Le Tribunal arbitral du sport, à l'échelle internationale, présente également des caractéristiques qui ont intéressé le Groupe de travail. Le TAS relève de l'autorité administrative et financière du Conseil international de l'arbitrage en matière de sport, composé de personnes indépendantes, et propose des services de règlement des différends spécialement conçus pour répondre aux besoins du monde du sport.

Les consultations menées auprès de la collectivité sportive canadienne ont permis de dégager les conclusions suivantes :

- Il existe un large consensus pour un programme national de RED comme moyen de résoudre les différends qui n'ont pas pu être ou n'ont pas été réglés à l'interne.
- Le programme de RED devrait être indépendant, de façon à éviter les conflits d'intérêts pour les administrateurs du système sportif.
- Les médiateurs et les arbitres devraient avoir des connaissances en sport et en compétitions, mais ne pas être impliqués dans le sport en cause.
- Le programme de RED doit faire l'objet d'une vaste promotion pour que tous les participants connaissent leurs droits et sachent que le système sportif canadien a l'obligation de les protéger.
- Les différends doivent se régler rapidement.
- Le programme doit être accessible en terme de la language et des régions et doit être facile à comprendre.
- Le programme doit être d'un coût abordable.
- Le programme devrait, lorsque cela convient et que les parties sont d'accord, respecter le caractère confidentiel des renseignements. Par contre, les décisions devraient être rendues publiques pour faciliter l'évolution vers des pratiques exemplaires.
- Les décisions arbitrales doivent être définitives et lier les parties.

- Il devrait être prévu que les organismes provinciaux de sport et leurs membres puissent recourir au système national de RED.

En s'appuyant sur son étude des modèles existants et sur les opinions des organismes de sport, le Groupe de travail a acquis la conviction qu'un programme national de règlement extrajudiciaire des différends spécifique au sport s'impose pour préserver l'intégrité et la crédibilité du sport amateur au Canada et que ce système est largement attendu dans la collectivité sportive.

Recommandation 3

Que le secrétaire d'État au Sport amateur assure l'établissement de structures nécessaires au soutien d'un système de règlement extrajudiciaire des différends (RED) qui s'inspire des principes suivants :

- *spécifique au sport;*
- *indépendant de tout organisme de sport ou du gouvernement;*
- *sans but lucratif;*
- *de coût abordable;*
- *accessible;*
- *expéditif;*
- *confidentiel, s'il y a lieu.*

et qui :

- *prévoit un niveau d'appel obligatoire pour le règlement des différends dans les organismes nationaux de sport, lorsque ces différends n'ont pu se régler au moyen des mécanismes internes;*
- *offre un niveau optionnel d'appel pour les différends au sein des organismes provinciaux de sport, lorsque ces différends n'ont pu se régler au moyen de mécanismes internes;*
- *offre un règlement des différends par des services de médiation et d'arbitrage.*

Mise en oeuvre

Même si un certain nombre d'organismes nationaux seraient prêts à adopter ou ont effectivement adopté le RED de leur propre gré, le Groupe de travail a dégagé un consensus selon lequel le nouveau programme national de RED devrait être obligatoire pour les organismes nationaux de sport. On éviterait ainsi que des organismes clés refusent d'y adhérer, ce qui aurait des conséquences pour tout le système sportif canadien, notamment en ce qui concerne le dopage.

En conséquence, le Groupe de travail recommande que l'adoption du système de RED soit obligatoire au Canada pour tous les organismes nationaux de sport, tels qu'ils sont définis dans la première recommandation.

Recommandation 4

Que le secrétaire d'État au Sport amateur exige, par des modifications de la Loi sur la condition physique et le sport amateur ou une nouvelle loi, que tous les organismes nationaux de sport prévoient la possibilité de recourir, en cas de différends, au système national de règlement extrajudiciaire des différends.

La transition vers un système sportif qui intègre le RED comme composante obligatoire pourrait se faire en deux étapes. Au cours de la première étape, la phase de transition, le Groupe de travail propose que le secrétaire d'État au Sport amateur prévienne les organismes concernés de l'intention d'imposer le RED par voie législative et fournisse de l'aide aux organismes de sport, dans leurs efforts en vue d'intégrer le RED à leur propre politique. Ce rôle se rattacherait au mandat du centre de ressources et de documentation stratégique proposé dans la deuxième recommandation.

Les ressources fournies aux organismes nationaux de sport devraient comprendre :

- Toute l'information nécessaire au sujet des nouvelles exigences d'une *Loi sur la condition physique et le sport amateur* nouvelle ou révisée, le système de RED et les structures connexes.
- Une clause type sur la médiation et l'arbitrage obligatoire.
- Une proposition de procédures de médiation.
- Une proposition de procédures d'arbitrage.
- Des politiques et méthodes types dans des domaines comme la sélection des équipes, la discipline, le dopage et le harcèlement.

Après une période raisonnable (peut-être d'un an), le secrétaire d'État au Sport amateur devrait veiller à ce qu'on passe à l'étape de l'application obligatoire du programme de RED. À ce moment, les organismes qui n'auront pas encore intégré des dispositions sur le RED à leurs politiques internes seraient assujettis à des sanctions du gouvernement du Canada.

Portée

Le Groupe de travail a passé beaucoup de temps à essayer de voir quelle devait être la portée d'un système national de RED – il s'agissait en d'autres termes de déterminer qui devrait y avoir accès et pour quel type de décision. Il a été conclu que l'accès au programme national de RED devrait être un droit garanti pour tout membre ou participant d'un organisme national de sport (défini sous la rubrique Mise en oeuvre, ci-dessus) et pour tout différend relevant du champ de compétence de ces organismes.

Dans plusieurs cas, les politiques des organismes provinciaux de sport renvoient déjà les différends aux mécanismes de règlement et d'appel de leur pendant national. En conséquence, ces organismes provinciaux auraient accès au système national de RED. De plus, le Groupe de travail croit que le système de RED devrait être accessible à tout

organisme provincial de sport sur une base volontaire. Cela aiderait à coordonner et à uniformiser le système de règlement des différends aux deux niveaux.

Bien que l'accès au programme de RED devrait être garanti aux parties à un différend qui ont épuisé les recours internes d'un sport donné ou d'un secteur de compétence, le Groupe de travail recommande que les parties puissent convenir de court-circuiter les procédures internes et passer directement au programme national de RED. Cette formule permet aux parties de prendre leurs distances par rapport au sport en cause, au besoin, et de demander la médiation avant que les positions ne soient irrévocablement figées ou pour obtenir le règlement rapide lorsque le temps presse.

En conséquence, le programme de RED a une portée qui permet de l'appliquer pour tout différend *a*) qui n'a pas été réglé à la satisfaction des deux parties au moyen des procédures d'appel du sport ou du secteur de compétence en cause ou *b*) dans lequel les deux parties ont convenu de recourir au programme. Le principe du programme repose sur la notion de *procès de novo* – dans lequel l'arbitre juge du bien-fondé de la décision. L'arbitre peut passer en revue tous les aspects de l'affaire et se servir des faits et dossiers présentés au décideur initial.

Le Groupe de travail croit également que le système canadien de RED devrait être officiellement lié au Tribunal arbitral du sport à l'échelle internationale. Cette relation donnerait au système canadien l'accès aux connaissances et à l'expérience du TAS et lui conférerait la crédibilité que le TAS a acquise dans le monde entier. Cela permettrait également de fournir au TAS, pour les grandes manifestations sportives internationales, un groupe d'arbitres canadiens dûment formés.

La relation entre le TAS et le système canadien de RED serait particulièrement précieuse pendant la période initiale du système canadien. Le TAS a établi des relations de cette nature avec le Comité olympique australien pour créer et diriger conjointement le Tribunal arbitral australien du sport. Le TAS envisage actuellement la possibilité d'établir des relations semblables avec des organismes de sport au Royaume-Uni et aux États-Unis. Nous proposons que le secrétaire d'État au Sport amateur veille à l'établissement d'un accord entre le système canadien de RED qui est proposé et le TAS.

Recommandation 5

Que le secrétaire d'État au Sport amateur assure l'instauration d'un programme national de règlement extrajudiciaire des différends qui :

- *donne accès à des services de médiation et d'arbitrage là où il y a différend sur une décision prise par un organisme national de sport ou encore lorsque les parties conviennent de passer à la médiation ou à l'arbitrage;*
- *est à la disposition de tout participant d'un organisme national de sport qui est*
  - *constitué en personne morale au niveau fédéral ou demande à l'être, ou*
  - *une association canadienne de sport amateur inscrite, désignée par le ministre du Revenu national, ou qui a demandé cette désignation au ministre;*

- *est à la disposition de tout participant d'un organisme provincial de sport qui a décidé d'adhérer au programme national de RED;*
- *traite de toute question relevant de la compétence de ces organismes;*
- *fonctionne selon le principe du procès de novo;*
- *est lié au Tribunal arbitral du sport.*

Cadre organisationnel

Le Groupe de travail a envisagé un certain nombre de structures organisationnelles possibles pour soutenir le programme national de RED, dont les suivantes :

- incorporer le programme à une organisation existante;
- que le programme soit affecté à l'intérieur du gouvernement;
- créer une nouvelle organisation pour superviser le programme.

La nécessité de faire en sorte que la collectivité sportive perçoive le programme de RED comme lui appartenant et la volonté d'établir la crédibilité et l'indépendance dans l'administration du programme obligent à écarter la possibilité d'attacher le programme à une entité existante.

Le Groupe de travail a acquis la conviction absolue qu'il fallait confier le programme de RED à une organisation nouvelle et indépendante dont la seule raison d'être serait de superviser le programme. Le programme canadien de RED pour le sport devrait être régi par un conseil composé de membres de la collectivité sportive, mais il serait indépendant de toute organisation ou institution existante.

Le Conseil serait chargé de concevoir et d'implanter la structure, d'en superviser l'administration et de s'assurer que l'évaluation et le suivi se font bien.

Le Conseil devrait être composé de personnes représentant les intervenants, notamment :

- les athlètes;
- les entraîneurs;
- les organismes nationaux de sport (ONS);
- Sport Canada;
- l'Association olympique canadienne;
- les Centres nationaux du sport;
- les gouvernements (fédéral, et provinciaux/territoriaux);
- les organismes nationaux multisports (p. ex., CCES, ACFAS, ACJC, USIC, etc.);
- les organismes provinciaux multisports (p. ex., Sport Manitoba, Sports-Québec, Sport B.C., Sask Sport, etc.).

L'idée est que les intervenants nomment au Conseil des personnes qui ont les compétences voulues pour que le système de RED réponde aux besoins de la collectivité sportive. Le but visé n'est pas qu'un des intervenants nomme un représentant pour avoir voix au chapitre, mais plutôt que les intervenants participent à la nomination des

membres du Conseil, nomment des personnes qui ont des compétences en matière de RED et à la mise en application de ce système. Les qualifications des administrateurs n'exigeraient pas que les candidats aient une formation juridique, mais plutôt qu'ils aient une solide compréhension des différends, de la façon dont ils surgissent et de la façon de les diriger au moyen de politiques.

Le nombre de membres du Conseil est un choix arbitraire. Nous proposons qu'il y en ait 12, ce qui est assez élevé pour permettre aux divers intervenants intéressés de se faire entendre, mais assez modeste pour que les coûts restent raisonnables.

Les nominations au Conseil se feraient selon un processus de mises en candidature ou de nominations. L'appel de candidatures et de demandes serait largement diffusé. Les organismes seraient encouragés à soumettre la candidature de personnes compétentes, et les personnes intéressées seraient invitées à présenter une demande qui précise leurs compétences particulières.

Nous proposons que cinq groupes principaux (athlètes, entraîneurs, ONS, Sport Canada et AOC) aient le droit prioritaire de nommer un représentant au Conseil. Ces cinq représentants choisiraient alors trois personnes parmi les candidatures proposées par les quatre autres parties intéressées.

Les huit membres du Conseil choisiraient alors quatre autres membres parmi toutes les autres candidatures et demandes afin d'assurer au Conseil une représentation équilibrée en fonction de divers facteurs, notamment le sexe, les régions, les langues officielles, les personnes handicapées, les sports d'équipe et individuels, les sports d'été et d'hiver, les profanes et les juristes. Au moins trois des douze membres du Conseil devraient être des athlètes actifs ou à la retraite depuis moins de huit ans.

Il est recommandé que le mandat des membres du Conseil soit de quatre ans, les premiers mandats étant décalés (certains de deux ans, d'autres de trois ans et enfin d'autres de quatre ans) de façon à assurer la continuité.

Groupes de médiation et d'arbitrage

Il est prévu que le Conseil soit responsable de la sélection des médiateurs et des arbitres spécifiques au sport et qui seront divisés en deux groupes distincts. Le Conseil pourrait procéder lui-même à la sélection ou retenir les services d'un fournisseur de services de RED pour assurer le recrutement et la formation des membres. Dans un cas comme dans l'autre, il est proposé que le maximum soit fixé à 20 médiateurs et à 50 arbitres, en tenant compte des régions, des compétences, du sexe et de la langue.

Les membres des groupes seraient nommés pour un mandat de quatre ans, après quoi ils devraient être sélectionnés de nouveau par le Conseil. Ces dispositions permettent un examen du rendement tout en assurant la stabilité des mandats. Les décideurs devraient être indépendants et impartiaux, tout en devant produire un travail acceptable pour tous les membres de la collectivité sportive.

Le Groupe de travail a envisagé d'essayer d'obtenir des services bénévoles de médiation et d'arbitrage, mais il a été convenu que le fait d'avoir des médiateurs et des arbitres rémunérés assurerait non seulement leur professionnalisme et leur crédibilité, mais aussi

leur disponibilité pour régler des différends avec un court préavis. Les membres du Conseil ne pourraient être nommés comme médiateurs ou arbitres.

Gestion du système

Il a été reconnu que la gestion du système de RED était absolument cruciale. Au minimum, il faudra un secrétariat central pour coordonner les activités des groupes de médiateurs et d'arbitres, conformément à un ensemble de règles et de procédures approuvées par le Conseil, et assurer un soutien pendant les audiences. Ce secrétariat pourrait être dirigé par le Conseil directement ou incorporé à une tierce partie pour offrir les services de RED sur une base contractuelle. Il pourrait s'agir d'un service à temps complet ou à mi-temps. Il est intéressant de noter que le Tribunal arbitral australien du sport et le système (britannique) de règlement des différends sont administrés par des personnes qui y travaillent à mi-temps.

Quoi qu'il en soit, le rôle du secrétariat est de recevoir les demandes de renseignements sur l'accès au RED, de traiter la documentation en prévision des audiences, de coordonner la sélection du médiateur ou de l'arbitre, de monter un dossier sur chaque audience et de tenir un répertoire des décisions rendues. Le secrétariat remplirait aussi le rôle d'un service d'assistance pour le système de RED, en restant tout à fait impartial et en orientant adroitement les parties pendant tout le processus.

Conseiller juridique

Idéalement, les programmes de médiation et d'arbitrage seraient appliqués de façon si claire et directe que les participants ne sentiraient pas le besoin d'avoir recours à un avocat, ce qui réduirait le coût du règlement des différends pour les participants. Le Groupe de travail a toutefois discuté de la mise en place d'un programme pour assurer une aide financière aux participants qui veulent retenir les services d'un avocat. L'idée n'a toutefois pas été étudiée à fond pour le présent rapport, et le Groupe de travail propose que le Conseil étudie cette question.

Financement

La mise en place et le maintien d'un programme national de RED et de mesures de soutien pour les organismes de sport exigeraient un budget pour les fins suivantes :

- le secrétariat – rémunération et avantages, ou entente avec une tierce partie;
- le centre de ressources et de documentation stratégique;
- les processus de médiation et d'arbitrage;
- le Conseil.

Le Groupe de travail a envisagé de nombreuses sources de financement, dont les suivantes :

- bénévoles;
- dons;

- gouvernement fédéral;
- frais d'utilisation ou de service;
- commanditaires.

Le Groupe de travail conclut que le secrétaire d'État au Sport amateur doit fournir le financement nécessaire pour établir le programme de RED et les mesures de soutien connexes et le financement de base permanent. Une fois que le programme de RED, son cadre organisationnel et les programmes connexes seront fonctionnels, le programme de RED pourra obtenir des fonds auprès d'autres sources – peut-être grâce à des commanditaires. Cependant, sans réalisations à faire valoir et avant l'adoption généralisée du système, il sera difficile d'obtenir un financement suffisant au moyen des frais d'utilisation, des dons et des commanditaires pour soutenir le programme.

Recommandation 6

Que le secrétaire d'État au Sport amateur assure la création d'un conseil indépendant et autonome pour se charger d'un programme national de RED, qui :

- *élaborera la politique et supervisera la gestion du RED et des services connexes,*
- *sera composé de membres représentant les athlètes, les entraîneurs, les ONS, les gouvernements (fédéral et provinciaux/territoriaux), les Centres nationaux du sport, les organismes multisports (nationaux et provinciaux);*
- *sera responsable de l'établissement d'un groupe de médiateurs et d'arbitres composé de personnes qui ont des connaissances dans les domaines du sport et du règlement des différends.*

Recommandation 7

Que le secrétaire d'État au Sport amateur fournisse suffisamment de fonds pour couvrir :

- *les dépenses du Conseil du système national de RED;*
- *les salaires du personnel d'un secrétariat du RED ou la rémunération d'un tiers qui assurerait les services administratifs;*
- *la promotion et les documents d'information sur les services;*
- *l'établissement d'un centre de ressources et de documentation stratégique pour le sport et les organismes de sport;*

et que

ce financement soit assuré au moyen de nouveaux crédits.

UN *OMBUDSPERSON* POUR LE SPORT AMATEUR

Plusieurs organismes et particuliers dans le système sportif canadien ont dit qu'il fallait un *ombudsperson* pour le sport amateur au Canada, poste dont le titulaire surveillerait les processus de prise de décisions dans le sport. Le Groupe de travail en est arrivé à concevoir l'*ombudsperson* comme un élément essentiel du programme de RED. Il a étudié plusieurs modèles, dont certains font de l'*ombudsperson* un défenseur et l'autre une personne impartiale. Le Groupe de travail a conclu que l'*ombudsperson* devait se conformer aux principes suivants :

- indépendance;
- impartialité;
- respect du caractère confidentiel des renseignements;
- accessibilité;
- équité.

À la différence d'un médiateur et d'un arbitre, l'*ombudsperson* n'aurait pas le pouvoir de régler les différends ni de rendre des décisions. Il serait un élément essentiel de la collectivité sportive, où il jouerait le rôle d'un « chien de garde », veillant à ce que les politiques soient applicables, justes et cohérentes, et à ce qu'elles soient conformes à la politique fédérale. Plus expressément, l'*ombudsperson* :

- aura juridiction sur ces organismes nationaux de sport – et des programmes de sport du gouvernement fédéral;
- pourra de sa propre initiative faire des enquêtes et des rapports sur les problèmes systémiques dont il a des raisons de soupçonner l'existence;
- aura le pouvoir de faire des critiques, de formuler des recommandations et de publier de l'information à ce sujet;
- documentera toutes les plaintes et les demandes de renseignements reçues;
- aidera les organismes à améliorer leurs processus internes et à évoluer vers des pratiques exemplaires;
- fournira de l'information pour sensibiliser les gens des milieux sportifs;
- présentera un rapport annuel au Conseil du RED et au secrétaire d'État au Sport amateur contenant les données suivantes :
    - nombre et types de plaintes reçues et résultats;
    - organismes dont les politiques ne sont pas conformes aux exigences fédérales;
    - incohérences et lacunes relevées au cours de ses travaux et tout autre problème de non-respect de la politique;
    - recommandations faites aux organismes de sport et au gouvernement au sujet de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques.

L'*ombudsperson* est essentiel au succès du projet de RED envisagé dans le présent rapport et il aura des liens étroits avec le centre de ressources et de documentation

stratégique et le secrétariat du RED. Par exemple, l'*ombudsperson* utilisera les documents du centre comme modèles pour son travail de sensibilisation et renverra certaines questions au secrétariat lorsqu'il y a lieu. Cependant, le gros du travail de l'*ombudsperson* se rapportera à des questions qui ne se prêtent pas au règlement extrajudiciaire des différends.

La collectivité sportive doit à la fois se sentir concerné par le poste d'*ombudsperson* et le respecter. Dans tous les domaines étudiés par le Groupe de travail, les critiques et avis venant de l'*ombudsperson* étaient pris très au sérieux par la clientèle concernée et, dans la plupart des cas, ils entraînaient une modification immédiate des politiques et procédures.

Il faudrait, pour en assurer la crédibilité et la permanence, créer le poste d'*ombudsperson* par voie législative. Même si l'*ombudsperson* relève du Conseil du RED, il faut préserver son indépendance. Il faudra élaborer des politiques claires sur les circonstances dans lesquelles l'*ombudsperson* peut faire l'objet de mesures disciplinaires ou être démis de ses fonctions, de façon à ne pas miner son indépendance.

Recommandation 8

Que le secrétaire d'État au Sport amateur établisse par une loi fédérale un poste d'ombudsperson, rémunéré par le gouvernement fédéral, pour le système national du sport amateur.

Que l'ombudsperson se conforme à un modèle traditionnel et exerce les pouvoirs normaux d'un ombudsperson.

Que tous les participants des organismes nationaux de sport puissent faire appel à l'ombudsperson.

Que l'ombudsperson travaille de concert avec le système de RED, mais qu'il soit installé dans des locaux différents.

• SUIVI ET EXAMEN

Le Groupe de travail est parvenu à un consensus sur les principaux éléments du programme de RED, mais il faudra régler un certain nombre de questions avant que le système ne devienne opérationnel. Il est donc recommandé qu'un petit comité soit mis sur pied pour aider le secrétaire d'État à établir le cadre du nouveau programme. Nous proposons qu'au moins un des membres de ce comité soit choisi dans le Groupe de travail.

Recommandation 9

Que le secrétaire d'État au Sport amateur mette sur pied un comité d'implantation composé de représentants de la collectivité sportive et d'au moins un membre du Groupe de travail pour l'aider à appliquer les recommandations de celui-ci.

Le Groupe de travail tenait aussi à ce que le mouvement vers l'instauration d'un système national de RED dans le sport canadien soit soutenu. Il a donc convenu de se charger de veiller à ce que les recommandations du présent rapport soient mises en œuvre et de continuer à contribuer à l'élaboration du programme.

Recommandation 10

Que le secrétaire d'État au Sport amateur facilite et finance une réunion de tout le Groupe de travail sur le RED un an après la présentation du rapport de celui-ci pour assurer le suivi concernant la mise en œuvre des recommandations et formuler d'autres recommandations au besoin.

• ANNEXE A : RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le secrétaire d'État au Sport amateur exige, par des modifications de la Loi sur la condition physique et le sport amateur ou une nouvelle loi, que tous les organismes nationaux de sport adoptent une politique spécifique et obligatoire qui

- *institue une procédure d'appel interne appropriée qui fait renvoi aux principes de la justice naturelle;*
- *prévoit des services de médiation et d'arbitrage en cas de différend au sujet d'une décision interne;*
- *assure que les résultats de l'arbitrage sont définitifs et lient les parties impliqués.*

Dans cette recommandation et celles qui suivront, l'expression « organisme national de sport » se définit ainsi :

Toute organisation nationale de sport

- *qui est constituée en personne morale au niveau fédéral ou qui demande à l'être ou*
- *une association canadienne de sport amateur inscrite, désignée par le ministre du Revenu national ou qui a demandé cette désignation au ministre.*

À signaler que cette définition englobe les organismes multisports comme l'Union sportive interuniversitaire canadienne, les organismes de grands Jeux, comme l'Association olympique canadienne, et les organismes unisport, couramment appelés les organismes nationaux de sport.

Recommandation 2

Que le secrétaire d'État au Sport amateur voit à l'établissement d'un centre de ressources et de documentation stratégique pour aider les organismes nationaux de sport et d'autres organismes de sport à concevoir et à structurer les politiques concernant les mécanismes d'appel internes et le règlement extrajudiciaire des différends et assurer la formation des décideurs dans la collectivité sportive nationale en ce qui concerne l'élaboration, l'interprétation et l'application de ces politiques.

Recommandation 3

Que le secrétaire d'État au Sport amateur assure l'établissement de structures nécessaires au soutien d'un système de règlement extrajudiciaire des différends (RED) qui s'inspire des principes suivants :

- *spécifique au sport;*
- *indépendant de tout organisme de sport ou du gouvernement;*
- *sans but lucratif;*
- *de coût abordable;*

- *accessible;*
- *expéditif;*
- *confidentiel, s'il y a lieu.*

et qui :

- *prévoit un niveau d'appel obligatoire pour le règlement des différends dans les organismes nationaux de sport, lorsque ces différends n'ont pu se régler au moyen des mécanismes internes;*
- *offre un niveau optionnel d'appel pour les différends au sein des organismes provinciaux de sport, lorsque ces différends n'ont pu se régler au moyen de mécanismes internes;*
- *offre un règlement des différends par des services de médiation et d'arbitrage.*

Recommandation 4

Que le secrétaire d'État au Sport amateur exige, par des modifications de la Loi sur la condition physique et le sport amateur ou une nouvelle loi, que tous les organismes nationaux de sport prévoient la possibilité de recourir, en cas de différends, au système national de règlement extrajudiciaire des différends.

Recommandation 5

Que le secrétaire d'État au Sport amateur assure l'instauration d'un programme national de règlement extrajudiciaire des différends qui :

- *donne accès à des services de médiation et d'arbitrage là où il y a différend sur une décision prise par un organisme national de sport ou encore lorsque les parties conviennent de passer à la médiation ou à l'arbitrage;*
- *est à la disposition de tout participant d'un organisme national de sport qui est*
  - *constitué en personne morale au niveau fédéral ou demande à l'être, ou*
  - *une association canadienne de sport amateur inscrite, désignée par le ministre du Revenu national, ou qui a demandé cette désignation au ministre;*
- *est à la disposition de tout participant d'un organisme provincial de sport qui a décidé d'adhérer au programme national de RED;*
- *traite de toute question relevant de la compétence de ces organismes;*
- *fonctionne selon le principe du procès de novo;*

est lié au Tribunal arbitral du sport.

Recommandation 6

Que le secrétaire d'État au Sport amateur assure la création d'un conseil indépendant et autonome pour se charger d'un programme national de RED, qui :

- *élaborera la politique et supervisera la gestion du RED et des services connexes.*
- *sera composé de membres représentant les athlètes, les entraîneurs, les ONS, les gouvernements (fédéral et provinciaux/territoriaux), les Centres nationaux du sport, les organismes multisports (nationaux et provinciaux);*

sera responsable de l'établissement d'un groupe de médiateurs et d'arbitres composé de personnes qui ont des connaissances dans les domaines du sport et du règlement des différends.

Recommandation 7

Que le secrétaire d'État au Sport amateur fournisse suffisamment de fonds pour couvrir :

- *les dépenses du Conseil du système national de RED;*
- *les salaires du personnel d'un secrétariat du RED ou la rémunération d'un tiers qui assurerait les services administratifs;*
- *la promotion et les documents d'information sur les services;*
- *l'établissement d'un centre de ressources et de documentation stratégique pour le sport et les organismes de sport;*

et que

ce financement soit assuré au moyen de nouveaux crédits.

Recommandation 8

Que le secrétaire d'État au Sport amateur établisse par une loi fédérale un poste d'ombudsperson, rémunéré par le gouvernement fédéral, pour le système national du sport amateur.

Que l'ombudsperson se conforme à un modèle traditionnel et exerce les pouvoirs normaux d'un ombudsperson.

Que tous les participants des organismes nationaux de sport puissent faire appel à l'ombudsperson.

Que l'ombudsperson travaille de concert avec le système de RED, mais qu'il soit installé dans des locaux différents.

Recommandation 9

Que le secrétaire d'État au Sport amateur mette sur pied un comité d'implantation composé de représentants de la collectivité sportive et d'au moins un membre du Groupe de travail pour l'aider à appliquer les recommandations de celui-ci.

Recommandation 10

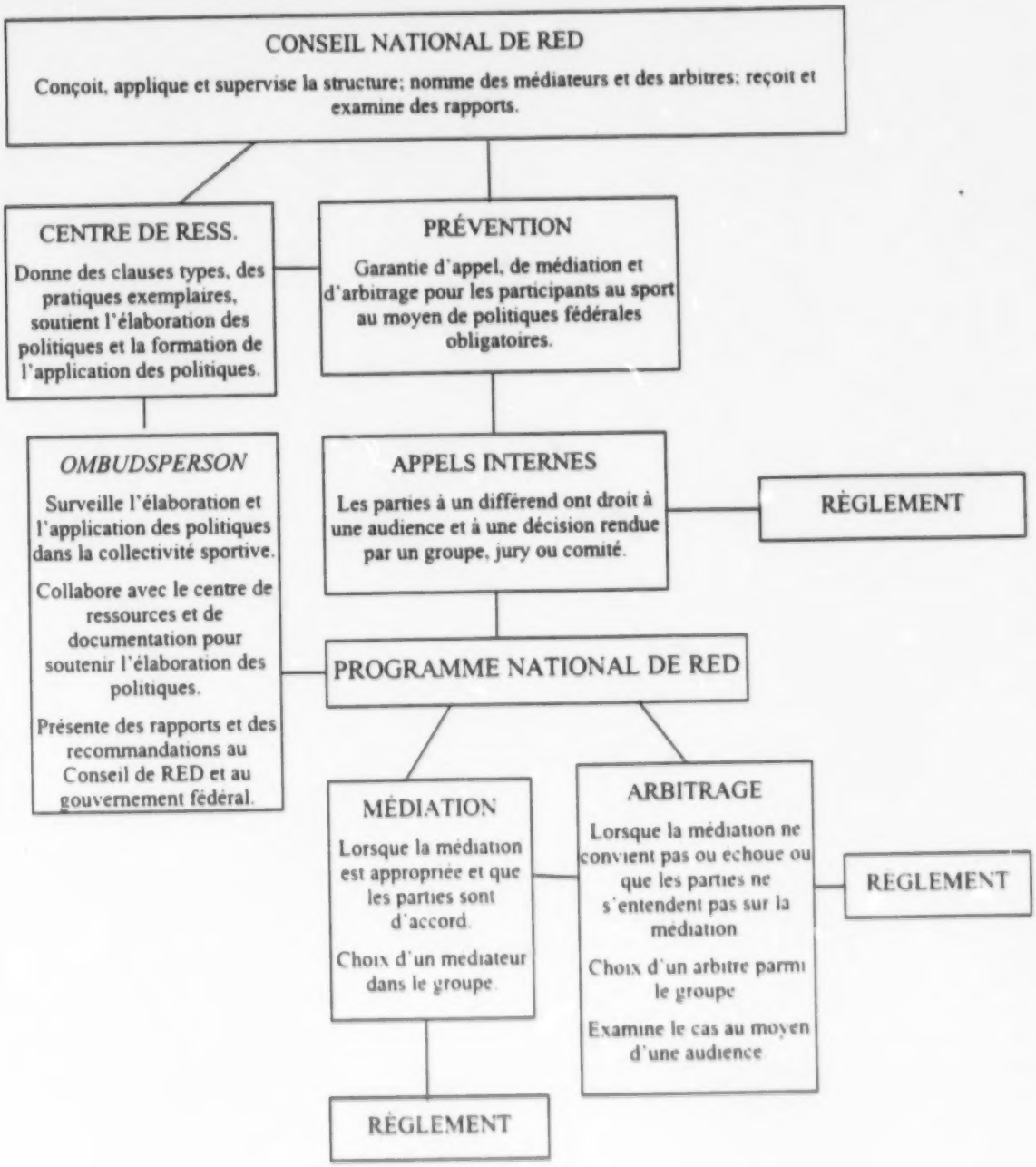
Que le secrétaire d'État au Sport amateur facilite et finance une réunion de tout le Groupe de travail sur le RED un an après la présentation du rapport de celui-ci pour assurer le suivi concernant la mise en œuvre des recommandations et formuler d'autres recommandations au besoin.

• ANNEXE B : PLAN D'ACTION PROPOSÉ

TÂCHES	RESPONSABLE(S)	ÉCHÉANCIER
Annoncer un engagement à l'égard des initiatives décrites dans le rapport	Secrétaire d'État au Sport amateur	Été 2000
Obtenir et annoncer le financement pour les initiatives décrites dans le rapport	Secrétaire d'État au Sport amateur	Été 2000
Amorcer le processus législatif décrit dans le rapport et informer la collectivité sportive de l'intention de légiférer sur les exigences en matière de politique	Secrétaire d'État au Sport amateur	Été 2000
Nommer un comité d'implantation pour superviser l'élaboration du programme	Secrétaire d'État au Sport amateur, avec les conseils du Groupe de travail	Été 2000
Élaborer un projet de statut et de règlement pour le Conseil du RED	Comité de mise en œuvre, avec le soutien du gouvernement fédéral	Été 2000
Établir un lien entre le Conseil du RED et le Tribunal arbitral du sport	Secrétaire d'État au Sport amateur	Été 2000
Entamer le processus de nomination et établir le premier Conseil	Secrétaire d'État au Sport amateur, en partenariat avec le comité de mise en œuvre	Automne 2000
Définir le mandat de l'ombudsman pour le sport amateur et recruter une personne compétente pour occuper ce poste à mi-temps	Conseil de RED	Automne 2000
Trouver des locaux et recruter du personnel pour le centre de documentation stratégique pour le sport	Conseil de RED, avec le soutien du gouvernement fédéral	Automne 2000
Préparer et publier une demande de propositions ou de critères pour les services de médiation et d'arbitrage Nommer les groupes ou conclure une entente avec un tiers	Conseil de RED	Automne 2000
Préparer et publier une demande de propositions sur la conception de documents d'information et de promotion (imprimés et électroniques) sur le nouveau programme de RED, y	Conseil de RED, avec l'*ombudsperson* et le personnel du centre de ressources et de documentation stratégique pour le sport	Automne 2000

compris le centre de ressources et de documentation stratégique, l'*ombudsperson* et les services de médiation et d'arbitrage; superviser l'élaboration des documents		
Diffuser les documents de promotion et d'information	*Ombudsperson* et personnel du centre de ressources et de documentation stratégique	Hiver 2001 et permanent par la suite
Lancer les services de médiation et d'arbitrage	Conseil de RED ou fournisseur de service de RED	Hiver 2001
Assurer la bonne répartition du financement et du temps (temps plein ou mi-temps) entre le bureau de l'*ombudsperson* et le centre de ressources et de documentation stratégique	Conseil de RED	Printemps 2001
Tenir une réunion pour étudier les progrès accomplis dans les initiatives décrites dans le rapport	Groupe de travail sur le RED, avec l'aide du gouvernement fédéral	Printemps 2001
Publier le premier rapport annuel, avec des recommandations à l'intention de la collectivité sportive et du gouvernement	*Ombudsperson*	Automne 2001 et chaque année par la suite
Étudier après la première année d'application du programme de RED les réalisations et apporter des modifications au besoin	Conseil de RED	Hiver 2002
Adopter la mesure législative; annoncer l'étape obligatoire du programme de RED et l'intention d'imposer des sanctions à ceux qui ne se conforment pas aux dispositions	Secrétaire d'État au Sport amateur	Hiver 2002

• ANNEXE C : MODÈLE PROPOSÉ DE SYSTÈME NATIONAL DE RÈGLEMENT EXTRAJUDICIAIRE DES DIFFÉRENDS POUR LE SPORT AMATEUR AU CANADA



ANNEXE D : MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Bruce Kidd (coprésident)	Université de Toronto	Toronto
Jean-Guy Ouellet (coprésident)	Sports-Québec	Sherbrooke
Michael Chambers	Association olympique canadienne	Ottawa
Donald Dion	Association canadienne des entraîneurs professionnels	Montréal
Hilary Findlay	Centre pour le sport et la loi	Ottawa
Benoît Girardin	Avocat	Montréal
Josée Grand'Maître	Centre national multisport – Montréal	Montréal
Sandra Levy	Avocate	Toronto
Scott Logan	Sport Nova Scotia	Halifax
Marg McGregor	Regroupement des organismes contre le harcèlement et les abus dans le sport	Ottawa
Gordon Peterson	Fédération des sports nautiques du Canada	London
David Pym	Alpine Canada Alpin	Vancouver
Carla Qualtrough	Athlètes CAN	Ottawa

Membres d'office

Jeff Hnatiuk	Sport Manitoba	Winnipeg
David McCrindle	Sport Canada	Hull
Lori Johnstone	Secrétaire d'État au Sport Amateur	Hull

• ANNEXE E : RECHERCHES ET CONSULTATIONS

Les organismes suivants ont répondu à la demande d'information et de consultation formulée par le Groupe de travail

Fédérations sportives nationales
Association canadienne de canotage
Association canadienne de curling
Association canadienne de hockey
Association canadienne de lutte amateur
Association canadienne de patinage artistique
Association canadienne de ski acrobatique
Association canadienne de tennis
Association canadienne de tennis de table
Association canadienne de vol à voile
Association canadienne de yachting
Association canadienne des golfeuses
Association canadienne du plongeon amateur inc.
Association canadienne pour les skieurs handicapés
Association cycliste canadienne
Athlétisme Canada
Basketball Canada
Canada alpin
Canada Boulingrin
Fédération canadienne d'escrime
Fédération canadienne des archers
Hockey sur gazon Canada
Judo Canada
Natation Canada
Ringuette Canada
Rowing Canada Aviron
Rugby Canada
Ski de fond Canada
Ski nautique Canada
Synchro Canada
Triathlon Canada
Water Polo Canada

Organismes multisports et multiservices (fédéraux et provinciaux)
Association canadienne de sports pour paralytiques cérébraux
Association canadienne des entraîneurs
Centre canadien pour l'éthique dans le sport
Fédération des associations du sport scolaire de l'Ontario
Ontario Colleges Athletic Association
Regroupement Loisirs Québec
Sport BC
Sport New Brunswick

Sports-Québec
Team Nova Scotia
Union sportive interuniversitaire canadienne

Organismes des grands Jeux
Association olympique canadienne
Comité paralympique du Canada

Organismes provinciaux de sport
Association de ringuette de l'Ontario
Gymnastics Ontario
Judo Ontario
Newfoundland and Labrador Hockey Association
Ontario Amateur Netball Association
Ontario Fencing Association
Ontario Hockey Federation
Ontario Lawn Bowls Association
Ontario Rugby Union
Ontario Sailing Association
Ontario Taekwondo Association
Ontario Track and Field Association
Provincial Women's Softball Association of Ontario
Saskatchewan Amateur Trapshooting Association
Swim Ontario
Synchro Swim Ontario

Les personnes suivantes ont fourni un soutien, de l'information sur des aspects particuliers du rapport ou des réactions :

Todd Allison
David Draper
Diana Duerkop
Joan Dunca
Michel Gohier
Gervin Greasley
Susan Haslip
Judy Kent
Marion Lay
Marie Lefebvre
Richard McLaren
Wendy Pattenden
Ann Peel
Matthieu Reeb
Bob Rogers

Le Groupe de travail remercie également Deanne Fisher de son aide pour la rédaction du rapport.

• NOTES EN FIN DE DOCUMENT

[1] Allan J. Stitt, *Alternative Dispute Resolution for Organizations: How to design a system for effective conflict resolution*, John Wiley & Sons Canada Ltd., Toronto, 1998.

[2] *Ibid.*

[3] Conseil canadien du sport, Rapport du Comité de RED, 31 janvier 1995. Les membres du comité étaient Hugh Fraser (président), Victor Lachance (vice-président), Margaret Barber, John Barnes, Mike Chambers, Joseph de Pencier, Slava Corn, Paul Dupré, Tom Kinsman, Sandra Levy et Ann Peel.

[4] Centre pour le sport et la loi, Programme de RED pour le sport amateur, Règles d'arbitrage, avril 1996.

[5] Centre pour le sport et la loi. Rapport final : sondage téléphonique concernant un réseau national de programmes RED pour le sport, décembre 1998.